

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES ASSOCIATIONS DE COMMUNES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 15 Juin 1921, à 14 heures.

PAR

ROBERT DE GRANDMAISON

Président : M. JÈZE.

*Suffragants : { MM. BERTHÉLEMY, professeur.
GIDEL, chargé de cours.*

PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & C^e

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

1921



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES ASSOCIATIONS DE COMMUNES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 15 Juin 1921, à 14 heures.

PAR



ROBERT DE GRANDMAISON

Président : M. JÈZE.

Suffragants : { MM. BERTHÉLEMY, professeur.
GIDEL, chargé de cours.

PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & C^{ie}

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

1921

UTILITÉ DES ASSOCIATIONS DE COMMUNES

La base de notre Constitution est l'égalité devant la loi. Pour indiscutable que soit cette égalité en ce qui concerne les hommes, elle semble assez grosse de conséquences pour les communes.

En effet, les communes les plus riches et les mieux dirigées, comme les communes les plus pauvres et les plus désorientées, ont les mêmes droits et les mêmes devoirs. Quelle que soit l'importance de leurs ressources, elles doivent, proportionnellement à leur étendue et à l'importance de leur population (1) faire face aux mêmes dépenses. Le budget de nos communes rurales qui, le plus souvent, ne possèdent que d'insignifiantes recettes provenant de biens communaux ou de libéralités, se traduit en général par un déficit qu'elles sont souvent obligées de combler par des centimes additionnels.

(1) Suivant le recensement de 1911, le nombre des communes comprenant 50 habitants est de 171; de 51 à 100 habitants, 1,191; 101 à 200 habitants 4,970; 201 à 300 habitants, 5,361 et il est à craindre qu'en raison des pertes de la guerre et de l'attraction des villes, le recensement de 1921 ne nous fournisse un chiffre encore plus important de communes de moins de 300 habitants.

Elles ont à effectuer non seulement les dépenses que la loi déclare facultatives, bien qu'il s'agisse souvent de dépenses d'une urgence extrême, mais encore les dépenses dites obligatoires prévues par l'article 136 de la loi du 5 avril 1884, auxquelles elles ne peuvent se dérober sous peine de se voir appliquer l'inscription d'office. De plus, depuis 1884, nombreuses sont les lois de prévoyance sociale, qui ont imposé de nouvelles charges aux communes.

Il suffit de citer les lois de 1893 sur l'assistance médicale gratuite, de 1902 sur la police sanitaire, de 1905 sur l'assistance aux vieillards et de 1913 sur le repos des femmes en couches et l'assistance aux familles nombreuses.

Il convient de noter, sans doute, que la loi du 9 décembre 1905 est venue diminuer les dépenses obligatoires des communes prévues par les paragraphes 11 et 12 de l'article 136 de la loi de 1884, en ce qui concerne les frais de logement des ministres du culte et les réparations aux édifices attribués aux cultes.

Cependant, malgré cette diminution de dépenses obligatoires, les charges auxquelles les communes ont à faire face, demeurent écrasantes. Malgré des économies très réelles, les communes rurales surtout ne peuvent boucler leurs budgets; elles accumulent des dettes ou sont obligées de se priver de services qui, pour être facultatifs, n'en sont pas moins d'une utilité incontestée et même si elles se les procurent au rabais, c'est au détriment de leur bonne exécution.

Il est triste vraiment de constater qu'aujourd'hui comme

en 1837 (1), « les communes rurales pauvres, couvertes de peu d'habitations, dénuées des ressources les plus indispensables, sont presque toutes dépourvues de lumière, de l'instruction, de secours et des établissements qui assureraient le bien-être de leurs habitants. Elles sont frappées d'une espèce d'interdit qui ne s'applique, il est vrai, sur chaque point qu'à un petit nombre d'individus, mais qui, dans l'ensemble, atteint une partie véritable de la nation ».

Dans nos villages, les difficultés d'administration financière sont telles que le recrutement des maires devient parfois difficile tant il faut maintenant d'habileté et de temps pour remplir convenablement ces fonctions. D'autre part, pendant la guerre, ce fut aux premiers magistrats de nos communes que le gouvernement confia le soin d'exécuter les lois et décrets relatifs à l'assistance et au ravitaillement, services indispensables pour maintenir le moral des populations de l'arrière. Les maires de France s'efforcèrent de remplir avec conscience et abnégation ce rôle ingrat, prenant ainsi une part certaine dans la victoire. Mais le travail des maires de l'après-guerre pour être moins surchargé, n'en est pas beaucoup plus facile surtout en ce qui concerne l'élaboration du budget.

A la fin du XIX^e siècle, le législateur a eu conscience de la faiblesse des moyens d'actions des communes et il s'est efforcé d'y porter remède. C'est ainsi que les lois de 1884 et 1890 se sont proposées de développer l'initiative des communes. Aux termes de ces textes législatifs, pour une

(1) Rapport de M. Vivien sur la loi municipale.

infinité « d'œuvres d'utilité intercommunale », la possibilité d'association est fournie aux communes qui pourront créer, au moyen de ressources mises en commun, des œuvres d'utilité générale telles qu'une école primaire supérieure professionnelle ou agricole, un établissement charitable, un abattoir public, ou un réseau d'énergie électrique.

Associées, elles pourront exécuter à meilleur compte des travaux d'utilité intercommunale en vue de la création d'un canal d'irrigation, d'un tramway, d'un pont, de la défense contre les inondations, de l'alimentation d'une rivière, d'adduction d'eau, de dessèchement de marais.

Enfin, les services de l'assistance médicale gratuite, des pompes funèbres, de l'éclairage, des sapeurs-pompiers, de l'entretien des voies de communication, pourront être assurés dans de bonnes conditions par les communes associées. L'organisation de centres de tourisme peut même donner lieu à une association intercommunale.

Pour l'exécution d'une œuvre déterminée, les communes associées auront individuellement moins de charges que si elles étaient isolées. Il semblerait dès lors que les moyens d'action offerts par ces lois aux communes auraient dû être largement utilisés par elles, et qu'elles auraient pu multiplier les syndicats de communes susceptibles d'être appropriés à des buts si divers. Cependant les statistiques démontrent qu'il n'en a pas été ainsi. Comment s'expliquer ce résultat? Pourquoi le nombre des associations de communes, est-il si faible en France? La seule raison est, à notre avis, la complexité des formalités que les com-

munes devaient remplir jusqu'à une époque récente en vue de pouvoir s'associer.

L'intérêt des communes n'est pas de rester confinées dans ce « superbe isolement », qui n'est pas plus de mise aujourd'hui pour les peuples que pour les communes ou que pour les individus. L'homme isolé est destiné à périr; il ne peut se suffire. Aussi a-t-on créé pour lui des syndicats de travail, des sociétés de secours mutuels, des assurances mutuelles, qui lui permettent de se défendre contre les exigences des autres hommes ou contre les dangers de la vie. Or, la commune est aussi une personne qui a à se défendre et à créer; elle aussi a le droit d'avoir son syndicat qui lui permettra d'être plus forte dans les discussions avec les concessionnaires et de réaliser plus économiquement les œuvres d'utilité commune.

En étudiant, dans ce travail, la loi du 13 novembre 1917, nous nous proposons de rechercher, dans quelle mesure, cette législation nouvelle facilite les groupements de communes, et porte remède aux obstacles qui s'opposaient jusque là à ces associations. La législation de 1917 réalise incontestablement un progrès sur les lois antérieures; nous examinerons cependant si cette loi elle-même ne serait pas susceptible d'améliorations.

Au début de cette étude et en vue d'éviter des confusions, il convient de préciser la distinction des différents modes d'association intercommunale suivant les buts à réaliser. En effet, les syndicats de communes ne doivent pas être confondus, ni avec les conférences intercommu-

nales, ni avec les commissions syndicales ni avec les associations syndicales.

Les conférences intercommunales prévues par les articles 116-118 de la loi du 5 avril 1884 ont pour objet « d'entreprendre et de conserver à frais communs, des ouvrages ou des institutions d'utilité commune », tandis que les syndicats de communes, sont « une association en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale » (art. 169). La différence (1) semble résider, dans la continuité de la collaboration qui suppose une œuvre entreprise en commun, dans le cas du syndicat, et qui ne se retrouve pas dans le cas de la conférence intercommunale où il s'agit d'une entente momentanée. L'autorité compétente aura donc à faire la distinction entre la collaboration continue et la collaboration momentanée, pour autoriser soit le syndicat de communes soit la conférence intercommunale.

Quant aux commissions syndicales prévues par les articles 161 et suivants de la loi du 5 avril 1884, elles ne peuvent avoir pour objet, que l'administration de biens et droits indivis entre plusieurs communes. Leur mission est donc très déterminée, et aucune confusion n'est possible avec celle des syndicats de communes, qui suppose une entreprise, c'est-à-dire un service public.

En certains cas, la distinction entre le but d'une association syndicale et celui d'un syndicat de communes peut paraître assez délicate. La discrimination la plus certaine, est assurément celle qui se base, sur le caractère soit d'utilité privée, si les travaux n'intéressent qu'un certain nom-

(1) *Précis de droit administratif* de M. Hanrion.

bre d'individus, soit d'utilité publique communale s'ils sont susceptibles de rendre service à tous les habitants d'une ou de plusieurs communes. Dans le premier cas, l'association syndicale sera de règle; dans le second un syndicat de communes pourra être formé. D'ailleurs le champ d'exercice des syndicats de communes est extrêmement large en raison de la diversité des buts qui sont « d'utilité intercommunale ».

Notre travail sera divisé en trois parties :

Première partie : Historique;

Deuxième partie : Les syndicats de communes;

Troisième partie : Rendement pratique de la loi du

13 novembre 1917.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

CHAPITRE I

Tentatives d'association de communes antérieures à la loi de 1884.

Le ministre de l'Intérieur, Constans, disait en 1888 :
« Le législateur de 1789 n'a pas osé entreprendre la tâche, de déterminer à nouveau des circonscriptions consacrées par le temps, de fixer un minimum de sol ou d'habitants au-dessous duquel l'association communale ne pourrait prospérer; il a maintenu aux municipalités les limites des anciens bourgs et paroisses tracées le plus souvent pour des intérêts particuliers » (1). La Révolution française, en effet, trouva la France divisée en 44,000 paroisses et une lettre patente du Roi sur un décret de l'Assemblée nationale à la date du 14 décembre 1789 (2) consacra le maintien du nombre de ces municipalités.

(1) *J. O. Documents parlementaires* 1890, Chambre, page 385.

(2) VUATrin et BATBIE, page 98.

Aussi le décret du 22 décembre 1789 se borna à organiser la constitution des assemblées administratives, en prescrivant la division de la France en départements « tant pour l'administration que pour la représentation ». Chaque département se décomposera en district « dont le nombre réglé par l'Assemblée nationale ne pourra être ni au-dessous de trois ni au-dessus de neuf. Chaque district sera partagé en cantons d'environ quatre lieues carrées chacune, et ne possédant pas d'administration spéciale. On ne parlait pas encore d'association de paroisses, sauf dans l'instruction de l'Assemblée nationale du 8 janvier 1790 sur l'application du décret du 22 décembre 1789, concernant les élections dans les districts qui n'ont pas encore été divisées en cantons : « l'Assemblée nationale invite les membres des municipalités de chaque paroisse, à seconder de tout leur zèle, la réunion des communautés contigues que le voisinage, l'état de la population, et les autres convenances locales appelleront à s'agréger, pour composer une assemblée primaire « approchant le plus près qu'il sera possible du nombre de six cents citoyens actifs.

Sous la Convention de 1793, Hérault de Séchelles combattit vivement un projet d'organisation cantonale proposé par Condorcet et qui ne fut pas adopté. Après la chute de la Royauté, la Convention vota la Constitution de 1793 qui ne fut jamais appliquée et la Constitution du 5 fructidor an III qui créa une nouvelle organisation administrative locale. Aux termes de cette Constitution, les administrations de district furent supprimées et remplacées par des « administrations municipales de canton » dont

la composition diffère suivant l'importance de la population :

1. Les communes dont le chiffre de la population est compris entre 5,000 et 100,000 habitants conservent une administration municipale propre possédant un budget « communal » et composée d'un nombre d'officiers municipaux proportionnel au nombre des administrés :

De 5,000 à 10,000 habitants, 5 officiers municipaux ;

De 10,000 à 50,000 habitants, 7 officiers municipaux ;

De 50,000 à 100,000 habitants, 9 officiers municipaux.

2. Si la population de la commune est inférieure à 5,000 habitants, elle n'a droit qu'à un agent municipal et un adjoint. La réunion des agents municipaux de toutes les communes au chef-lieu de canton forme une « municipalité de canton » possédant un budget « municipal » ;

3. Le règlement des affaires municipales des villes de plus de 100,000 âmes est confié à au moins trois administrations municipales.

Après de chaque administration municipale, le Directeur exécutif nomme un commissaire révocable par lui et chargé de requérir l'exécution des lois.

Ainsi, d'après le système d'organisation administrative de l'an III, la centralisation est accrue en même temps que l'action, la délibération et la juridiction appartiennent aux administrations municipales. Celles-ci connaîtront (1) :

a) Des objets précédemment attribués aux municipalités ;

b) Des affaires qui, bien que le règlement en appartienne à l'administration générale, étaient soumises par délégation de la loi à la compétence des conseils de districts.

L'organisation administrative de la Constitution de l'an III dura cinq ans, mais elle ne fut pas populaire parce qu'elle était trop en opposition avec les idées directrices de la Révolution : Elle supprimait la personnalité de la commune rurale en la plaçant sous l'autorité d'un conseil cantonal dont les décisions ne pouvait être cassées que par

(1) Loi du 21 fructidor an III. VUATrin et BATBIE, page 158.

« l'administration centrale » du département ou par le Directoire exécutif lui-même. Autant il était profitable de rattacher les localités rurales entre elles pour certains services d'intérêt commun, autant on s'exposait à heurter les tendances de l'esprit local en retirant à la commune la libre gestion de son domaine propre. Aussi cette Constitution ne laissa-t-elle aucun regret après elle parmi les habitants des campagnes, quand elle fut remplacée par la loi du 22 frimaire an VIII qui fit disparaître le canton au profit de l'arrondissement communal, nouvelle subdivision départementale de beaucoup supérieure au canton. Cette organisation ne dura pas longtemps car une loi du 28 pluviôse an VIII rétablit les municipalités.

L'article 15 de cette loi (1) décide « qu'il y aura un conseil municipal dans chaque ville, bourg ou autre lieu pour lequel il existe un agent municipal et un adjoint ». Le premier Consul, dans chaque commune, nomme le maire, un ou plusieurs adjoints et les membres du conseil municipal dont le nombre est proportionnel au nombre des habitants. On revenait donc à l'idée primitive de la Révolution : l'individualité de la commune, mais en se gardant bien de faire revivre à son profit le pouvoir réel de l'élection.

La substitution de l'élection à la nomination par le pouvoir exécutif fut proposée en 1829 par M. de Marti-

(1) A la suite de la loi du 28 pluviôse an VIII, on trouve l'indication des cantons que comprend chaque arrondissement. Le nombre et l'étendue des différents cantons fut de nouveau fixés par une loi du 5 pluviôse an IX portant réduction des justices de paix. Cette division en canton n'a été modifiée que par diverses lois d'intérêt local.

gnac, mais à la suite d'un échec sur la question du maintien des conseils d'arrondissement, le gouvernement fit retirer le projet.

L'année suivante, la Charte de 1830 promet que le pays serait doté « d'institutions municipales fondées sur le système électif ». Aux termes de la loi du 21 mars 1831, qui réalisa cette promesse, les conseillers municipaux furent désormais élus; toutefois, le maire et les adjoints continueraient à être nommés par l'exécutif parmi les membres du conseil municipal. Pendant les débats préliminaires de cette loi, la discussion porta de nouveau sur l'organisation cantonale; il fut proposé qu'un droit de contrôle et d'appel sur les délibérations des conseils municipaux, serait donné à un conseil cantonal qui n'aurait eu que la délibération (contrairement au projet de l'an III qui lui donnait à la fois l'action et la délibération). La commune aurait conservé ainsi son droit propre d'administration. Mais la discussion fut ajournée.

Un nouveau projet, qui devint la loi du 18 juillet 1837, fut déposé sur le bureau de la Chambre et rapporté par M. Vivien au nom de la commission parlementaire. Le rapporteur montra qu'il existait une collectivité d'intérêts groupés autour du canton et qu'il fallait créer une représentation à cette collectivité. Pour lui, certains services comme la viabilité, la salubrité, la police rurale exigeaient une action commune et, l'initiative des sous-préfets étant impuissante à provoquer cette action, il fallait créer au canton un centre des intérêts municipaux. A l'appui de sa théorie, M. Vivien faisait remarquer que le can-

ton a reçu de nombreuses attributions : La justice de paix a pour ressort l'étendue du canton. De plus « c'est au chef-lieu de canton que sont venus successivement se grouper les officiers ministériels, le percepteur, le curé-doyen, la brigade de gendarmerie ; c'est là que se déroulent les opérations du cadastre, du recrutement et de formation de la liste du jury et que se réunissent les commissions de statistique, de salubrité et d'instruction pour les écoles primaires. Le canton est l'unité électorale pour les élections départementales ». Aussi l'organisation cantonale paraît à M. Vivien très utile pour les communes puisque « la bienfaisance pourrait trouver au canton des établissements publics, la prévoyance des caisses d'épargne, les incendies des secours efficaces et rapides, les fléaux calamiteux des remèdes assurés qui détrôneraient les charlatans. La dépense équitablement distribuée serait facilement supportée et cette souscription générale des communes, constituerait un bienfait pour l'humanité, un allègement pour le malheur, une grande amélioration dans la condition des classes peu aisées ».

Afin de réaliser son idée d'organisation cantonale, M. Vivien proposait, au nom de la commission, un article 59 portant que « les maires se réuniront au chef-lieu pour délibérer sur les matières qui leur seront soumises par le Préfet et que l'Assemblée délibérera, en outre, sur les objets que les lois spéciales lui confieront ».

Cette proposition fut soutenue avec éclat par M. Vivien et appuyée par M. Odilon Barrot. Mais elle rencontra une vive opposition de la part de certains parlementaires :

M. Tesnières y voyait en germe la suppression des conseils d'arrondissement, l'absorption des communes dans le canton ainsi que celle des tribunaux administratifs dans la justice de paix et l'anéantissement de ce qu'il appelait « la belle harmonie et les belles proportions de notre système administratif ». M. Moreau de la Meurthe y percevait la formation d'une nouvelle unité administrative qui aurait la faiblesse et les inconvénients des municipalités de l'an III. Enfin M. de Rémusat concluait au rejet de l'article 59 pour le motif que les réunions ne constituaient que de simples conférences, que le gouvernement peut toujours provoquer en tout temps.

L'article 59 ne fut pas adopté par le législateur de 1837.

Cependant l'idée d'organisation cantonale n'avait pas cessé de préoccuper les chefs de gouvernement comme les publicistes auprès desquels elle était très en faveur. Sur un rapport de M. Odilon Barrot et après une courte discussion, le Parlement vota les art. 77, 78 et 80 de la Constitution du 4 novembre 1848. Ils étaient ainsi rédigés :

Art. 77. Dans chaque canton, il y aura un conseil cantonal; néanmoins un seul conseil cantonal sera établi dans les villes divisées en plusieurs cantons.

Article 78. Une loi déterminera la composition et les attributions des Conseils cantonaux.

Art. 79. Les conseils cantonaux peuvent être dissous par le Président de la République de l'avis du Conseil d'Etat.

L'organisation du conseil cantonal devant être donnée par la loi annoncée par l'article 78, une proposition de loi

(1) La loi du 18 juillet 1837, dans ses articles 70 à 73, décide que « lorsqu'un même travail intéressera plusieurs communes, les conseils municipaux seront spécialement appelés à délibérer sur leurs intérêts respectifs » et créé les conférences intercommunales et les commissions syndicales que nous étudierons en détail plus loin.

fut déposée dans ce but par M. Raudot. Ce projet fut renvoyé par l'Assemblée législative au Conseil d'Etat qui chargea M. Vivien, alors président de la section de législation au Conseil d'Etat de faire le rapport. Les trente articles du rapport Vivien proposaient la création d'un conseil cantonal composé d'un président, du juge de paix et de délégués (un par commune) et n'ayant qu'un pouvoir purement consultatif. Ce conseil n'avait ni budget ni personnalité civile, afin de ne pas alarmer les communes sur leurs intérêts propres. Revenu à la Chambre, ce projet y fut rapporté par M. Odilon Barrot au nom de la commission parlementaire, qui avait décidé de charger le conseil cantonal de la sous-répartition de l'impôt, et de reconnaître au canton le droit de posséder et de recevoir des libéralités, mais ne voulait pas lui donner le droit d'avoir un budget dans un but de ménagement vis-à-vis des finances communales.

Le rapport de M. Odilon Barrot, déposé le 12 juillet 1851, ne vint jamais en discussion par suite du coup d'Etat du 2 décembre.

A la fin du Second Empire, le président du Conseil Olivier nomma une commission extraordinaire (1) qui, sous la présidence de M. Odilon Barrot, fut chargée d'étudier le problème de l'organisation cantonale et de la décentralisation ». Cette commission ne put terminer ses études en raison de la Révolution du 4 septembre 1870.

Cependant, dans la séance du 15 avril 1871 de l'Assem-

(1) *Journal Officiel* du 22 février 1870.

blée nationale (1), M. de Talhouet fit confier à la commission chargée de la décentralisation administrative le soin d'arrêter les bases d'une nouvelle organisation du canton. Le rapporteur de cette commission, M. de Meaux, conclut à la substitution « de conseils cantonaux aux conseils d'arrondissement actuellement existants ».

Aussi, la proposition de MM. de Barante et Waddington, s'inspirant des travaux faits l'année précédente par la commission Odilon Barrot, fut-elle bien accueillie par la troisième commission d'initiative parlementaire qui confia à M. de Salvandy le soin de déposer un rapport favorable. L'honorable rapporteur, dans son exposé à la séance du 3 juin 1871 demande lui aussi la suppression des conseils d'arrondissement et leur remplacement par des conseils cantonaux qui seraient « présidés par le représentant du canton au Conseil général et composés de seize membres au moins, dont un délégué pour tout le canton et un ou plusieurs délégués des communes, suivant l'importance de la population. Ils se réuniraient quatre fois par an avant et après les sessions du Conseil général ».

Quant à leurs attributions, elles comprendraient en dehors de la sous-répartition entre les communes du contingent des contributions directes « la surveillance des écoles primaires, l'hygiène, la formation d'accord avec les juges de paix des listes du jury, un rapport annuel à présenter au Conseil général sur les intérêts du canton » et des avis sur les questions d'intérêt local au sujet des-

(1) Rapport de Salvandy, Assemblée nationale. *Journal Officiel*, annexe n. 295, séance du 3 juin 1871.

quelles les conseils d'arrondissement sont habituellement consultés.

La grande innovation du projet Barante-Waddington est l'obtention de la personnalité civile par le canton et l'institution d'un budget cantonal avec des dépenses obligatoires ou facultatives et avec des recettes qui se composent de subventions de l'Etat ou d'allocations du département, de dons et legs et même de centimes additionnels aux quatre contributions directes.

La proposition de Barante-Waddington fut renvoyée à la commission de décentralisation administrative et ne fut jamais discutée ayant eu la mauvaise chance d'être proposée au moment où le Parlement élaborait la nouvelle Constitution de 1875.

Néanmoins, l'idée de faire du canton un rouage obligatoire de notre administration, recrutait des adeptes même parmi nos plus grands hommes d'Etat. Gambetta, lui-même, aux élections de 1881, disait : « Je pense que nos communes de France que je trouve trop petites devraient être groupées de manière à porter leur existence et leur développement au canton. Le canton, voilà pour moi le point de départ d'une organisation administrative du pays ».

Aussi, on n'est pas étonné de voir dix ans plus tard que deux projets d'organisation cantonale, inspirés par les résultats des travaux de la commission parlementaire de 1870, furent déposés l'un par M. le Magnét, l'autre par MM. Antonin Dubost, Bastid, Marion, Labuze, Jules Maigne et quelques-uns de leurs collègues.

La proposition de M. Le Magnet, s'inspirant du projet de la Commission de 1851 (d'Odilon Barrot), n'allait pas jusqu'à concentrer au canton les services publics d'intérêt commun, et se bornait à donner aux conseils cantonaux à l'égard des établissements cantonaux d'assistance publique, une compétence analogue à celle des Conseils municipaux à l'égard des établissements municipaux de bienfaisance. La principale critique que l'on peut formuler contre ce projet est « qu'il n'assurait pas à l'organisation cantonale une consistance assez solide pour en faire le pivot d'un nouveau rouage administratif (1) ».

Dans l'exposé des motifs du projet Antonin Dubost (2), qui fut distribué à la séance du 18 mars 1882, il est dit que « le canton demeure comme une simple découpe territoriale, à laquelle on a été bien obligé de rattacher certaines fonctions de l'ordre judiciaire, militaire, ecclésiastique, mais qu'on ne saurait néanmoins le considérer comme constituant une unité administrative ». Le but du projet, est donc de restituer au canton un véritable caractère administratif, tout en respectant l'individualité de toutes les communes.

Aussi M. Antonin Dubost propose-t-il de créer un conseil cantonal (3) composé : a) des membres du Conseil général élus par le canton ;

b) Des membres du Conseil d'arrondissement élus par le canton (différence notable avec le projet de Barante-

(1) Exposé des motifs de M. Goblet (voir page 24 de cette thèse).

(2) Documents parlementaires, *Journal Officiel*. Annexe n. 629, séance du 18 mars 1882.

(3) Article 2 du projet.

Waddington qui voulait supprimer les conseils d'arrondissement);

c) Des délégués des Conseils municipaux à raison de un par commune sans que leur nombre soit inférieur à dix. Les villes de plus de 3,000 habitants auront droit à des représentants supplémentaires suivant une échelle progressive établie par l'article 4 :

Villes de 3,000 à 5,000 habitants, 2 délégués;

Villes de 5,000 à 10,000 habitants, 3 délégués;

Villes de 10,000 à 20,000 habitants, 4 délégués;

Villes de 20,000 habitants, 4 délégués;

Villes de 20,000 habitants et au-dessus, 5 délégués.

Si une ville forme à elle seule, un ou plusieurs cantons, sans adjonction de communes rurales, le Conseil municipal de la ville réuni aux Conseillers généraux et d'arrondissement constitue le Conseil cantonal. Si des communes rurales font partie du même canton qu'une ville, le Conseil cantonal se compose du nombre des délégués du Conseil municipal de la ville, fixé par l'article 4 réunis aux Conseillers généraux et d'arrondissement et aux délégués des communes rurales.

Le président du Conseil cantonal est de droit le Conseiller général et le vice-président le Conseiller d'arrondissement. De plus le Conseil cantonal choisit parmi ses membres, un ou deux secrétaires élus à la majorité absolue et au scrutin secret.

Les délégués des communes sont élus pour trois ans à la majorité absolue par le Conseil municipal, soit parmi

ses membres soit parmi les électeurs inscrits dans la commune. Les élections des délégués sont validées par le Conseil cantonal lui-même; tout conseiller municipal a le droit dans les dix jours, d'attaquer en annulation les opérations de l'assemblée municipale dont il fait partie. En cas de vacance de siège de délégués, le Conseil municipal doit y pourvoir dans les deux mois. Les préfet et le sous-préfet ont toujours entrée dans le Conseil cantonal et y sont toujours entendus, quand ils le demandent; ils peuvent se faire représenter par un délégué.

Quatre fois par an, le Conseil cantonal doit se réunir en session ordinaire à des jours fixés par le préfet qui peut prescrire en outre la convocation extraordinaire du Conseil cantonal, toutes les fois que les intérêts du canton l'exigent. Dans ce dernier cas, le Conseil cantonal ne peut délibérer que sur l'objet pour lequel il a été convoqué.

Au début de chaque séance, les procès-verbaux des séances du Conseil sont dressés et signés par le président et par les secrétaires. Dans la huitaine, on en envoie une copie au sous-préfet.

Si un Conseil cantonal a négligé de se réunir, le ministre de l'Intérieur peut, sur la proposition du préfet le remplacer par une commission centrale provisoire.

La personnalité civile restreinte, est seule accordée au canton, qui a la capacité de recevoir, posséder, contracter, mais avec l'autorisation légale. Il ne peut aliéner ses immeubles ou ses rentes qu'avec l'autorisation du gouvernement. Si le don fait à un canton est supérieur à 15,000 francs, l'autorisation ministérielle est nécessaire pour

l'accepter; s'il est inférieur à cette somme, le préfet, en Conseil de préfecture, pourra valablement autoriser le canton pourvu que le don soit pur et simple.

Quant à son fonctionnement, le Conseil cantonal, par l'intermédiaire du préfet, pourra inviter les conseils municipaux de chaque commune, à délibérer sur un projet préparé par lui concernant les créations d'utilité cantonale qui lui paraîtront nécessaires, et qui ne seront pas contraires aux lois existantes : hospices cantonaux, écoles primaires supérieures, cantonales, institution cantonale de bienfaisance... Ces établissements d'utilité cantonale seront administrés par des commissions spéciales, dont la composition sera déterminée par un règlement d'administration publique d'après la nature, la destination et l'importance des établissements. Le président du Conseil cantonal sera membre de droit de chacune de ces commissions, qui devra comprendre en outre un second membre du Conseil cantonal élu par celui-ci à la majorité absolue. Le budget préparé par chacune de ces commissions sera discuté et voté par le Conseil cantonal. Les ressources nettes, sans affectation spéciale, dont disposera le Conseil cantonal, seront réparties entre tous les établissements d'utilité cantonale.

Les attributions conférées aux commissions, instituées par la loi du 21 novembre 1872 (1), chargées de désigner les citoyens appelés à faire partie de la liste annuelle du jury pour le canton, sont confiées au Conseil cantonal.

Chaque année, deux rapports établis par le Conseil can-

(1) Code d'instruction criminelle, chap. 5, section 1, livre 2, titre 2.

tonal et transmis par son président au président du Conseil général; ils doivent contenir les observations du Conseil cantonal sur la police rurale du canton, l'état des routes et particulièrement sur le service des agents-voyers et des garde-champêtres.

L'avis du Conseil cantonal doit être demandé sur toutes les questions qui intéressent dans l'étendue du canton l'agriculture, la salubrité, l'hygiène, la santé publique, la viabilité et plus particulièrement celles relatives :

1. Au changement à apporter aux circonscriptions territoriales des cantons ou des communes;
2. Aux changements à apporter aux circonscriptions des percepteurs, et sur les lieux de leur résidence;
3. A la création et la suppression des offices de notaire;
4. Aux modifications à apporter au service des P. T.;
5. Aux questions de pêche et de chasse dans le canton;
6. Aux octrois, bureaux de tabac, débits de boisson;
7. Aux changements de lieux et jours des foires et marchés.
8. Au classement et à la direction dans le canton des chemins vicinaux de grande communication;
9. A la désignation des communes qui doivent concourir à la construction et à l'entretien des chemins et sur la proportion dans laquelle chacune doit contribuer aux charges qui en résultent;
10. Aux réclamations élevées au sujet de la part contributive des communes dans les travaux qui intéressent à la fois plusieurs communes ou les communes et le département;
11. Aux règlements d'administration publique concernant le régime des eaux dans le canton.
12. Aux travaux des routes et relatifs à la navigation ainsi que les autres ouvrages ou entreprises d'utilité publique générale ou départementale qui intéressent le canton.

Le Conseil cantonal peut adresser directement au Conseil général, par l'entremise de son président, son opinion sur les divers services qui sont en rapport avec le canton.

Le projet de M. Antonin Dubost fut renvoyé à la commission d'administration de la Chambre et ne fut jamais discuté par le Parlement.

En n'accordant pas de budget au Conseil cantonal, M. Antonin Dubost ne faisait que créer un nouvel organe aussi impuissant que le Conseil d'arrondissement, car une assemblée dont le rôle se borne à donner son avis et à émettre des vœux sans avoir d'organisation financière, de budget et sans posséder de ressources en dehors des dons et des legs, ne peut prendre une place sérieuse dans l'organisation administrative d'un pays.

Un projet de loi qui donnait un budget au Conseil cantonal fut déposé, deux mois plus tard, par M. Goblet, ministre de l'Intérieur (1). Une analyse sommaire de ce projet très hardi nous fera comprendre quelles étaient les idées du gouvernement à cette époque. Après avoir fait remarquer dans son exposé des motifs que l'objection la plus sérieuse, qui ait arrêté les partisans de la décentralisation est tirée de l'absence de tout intermédiaire entre le département et le grand nombre de petites communes dont il se compose, M. Goblet déclare qu'il est nécessaire de créer un centre autour duquel puisse se grouper dans une action commune des organes administratifs trop faibles pour agir isolément. Aussi, l'intention du ministre est d'instituer un Conseil cantonal dans chaque circonscription cantonale existante à ce moment.

D'après ce projet, on doit distinguer trois catégories de cantons : les cantons *ruraux*, les cantons *mixtes* (mi-ruraux et mi-urbains), les cantons *urbains*.

(1) *Documents parlementaires*, Chambre n. 832. Séance du 20 mai 1882. Projet de loi d'organisation cantonale présenté au nom de M. Jules Grévy, président de la République par M. René Goblet, ministre de l'Intérieur.

Dans les cantons ruraux, le Conseil est composé : du Conseiller général, du Conseiller d'arrondissement (1) et d'un délégué élu à la majorité absolue par chaque Conseil municipal (2).

Le Conseil cantonal devant se composer d'au moins quatorze membres (3), des délégués supplémentaires seraient nommés par les Conseils municipaux des plus grosses communes, au cas où le nombre des communes serait inférieur à douze. Les délégués des Conseils municipaux peuvent être pris hors de leur sein, à condition toutefois d'être domiciliés dans le canton.

Dans les cantons exclusivement urbains, le Conseil municipal réuni aux Conseillers généraux et d'arrondissement fera fonction de Conseil cantonal.

Dans les cantons mixtes (mi-ruraux et mi-urbains), le Conseil cantonal sera formé des Conseillers généraux et d'arrondissement, des délégués du Conseil municipal de

(1) On retrouvera les Conseillers d'arrondissement dans tous les Conseils cantonaux, bien que M. Goblet, dans son exposé des motifs, avait émis l'intention de supprimer le Conseil d'arrondissement qui aurait fait double emploi avec le Conseil cantonal, mais le Ministre de l'Intérieur estimait que l'art 4 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 conférerait aux Conseillers d'arrondissement pris individuellement une fonction électorale (celle d'élire les sénateurs) qui ne paraît pouvoir leur être retirée que par une révision de la Constitution. Aussi il les maintient provisoirement en ces termes : « Les conseils d'arrondissements pourront encore se réunir pour émettre des vœux sur les divers services publics intéressant l'arrondissement, mais les fonctions consultatives et délibératives qui leur étaient conférées par la loi, seront exercées désormais et avec plus de fruit par les Conseils cantonaux ».

(2) La loi du 7 juin 1873, relative aux membres des Conseils généraux, d'arrondissement et municipaux qui se refusent à remplir certaines fonctions qui leur sont dévolues par la loi et sont déclarés pour cela démissionnaires, est applicable aux conseillers cantonaux.

(3) Le nombre exact de délégués à chaque Conseil cantonal sera fixé par un décret en Conseil d'Etat.

la ville et des délégués des communes rurales. Le nombre des délégués urbains et ruraux devra être proportionnel à l'importance de la population et sera fixé par un décret délibéré en Conseil d'Etat.

Le Conseiller général est président de droit, mais le vice-président est élu chaque année. Le préfet ou le sous-préfet sont chargés de « l'instruction des affaires » et ont seuls qualités pour rendre les décisions du Conseil cantonal exécutoires. Ils ont non seulement entrée au Conseil cantonal, mais sont obligatoirement tenus d'assister à toutes les séances des quatre sessions annuelles ou de s'y faire représenter par un délégué, afin que le contrôle du pouvoir central soit toujours assuré. De plus, le préfet peut suspendre le Conseil cantonal, pour une durée qui ne peut excéder un mois. La dissolution ne peut être ordonnée que par un décret du Président de la République rendu en Conseil des ministres et inséré au *Journal officiel*.

Mais la partie la plus hardie et la plus complète du projet du gouvernement est celle qui concerne le budget du Conseil de canton. M. Goblet repousse l'idée d'autoriser les Conseils cantonaux à percevoir des centimes additionnels, car il lui paraît peu conforme au droit public que les impôts puissent être votés par des assemblées, n'émanant pas directement du suffrage universel. D'autre part, la loi de la gratuité de l'enseignement ayant dégrevé en partie les communes, l'auteur du projet estimait qu'il était juste de leur enlever une partie de leurs recettes. L'examen rapide de la composition du budget nous montre

d'ailleurs que les ressources peuvent se diviser en deux catégories :

A) Les recettes ordinaires, c'est-à-dire :

1. Deux des huit centimes sur le principal de la contribution des patentes affectées aujourd'hui aux budgets communaux par l'art. 32 de la loi du 25 avril 1844 ;
2. Un tiers du produit de la taxe sur les chiens suivant la loi du 2 mai 1885 ;
3. Un tiers du produit des permis de chasse ;
4. Le produit des amendes de police municipale perçues au profit de communes ;
5. Le produit des concessions ou des locations accordées sur le domaine cantonal.

B) Les recettes extraordinaires constituées par des subventions, des dons, des legs, des aliénations de biens cantonaux, des emprunts. Ces derniers sont autorisés, mais pour une durée qui n'excédera pas quinze ans, ils seront remboursables au moyen de revenus ordinaires ou extraordinaires.

M. Goblet espérait qu'au fur et à mesure que de nouveaux services cantonaux seraient créés, les ressources du canton iraient en s'accroissant.

Quant aux dépenses qui comprennent les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives, elles sont fort restreintes.

Les dépenses obligatoires comprennent seulement les frais d'entretien et de mobilier de la justice de paix, la rémunération des percepteurs chargés de la comptabilité cantonale, les frais de bureau et d'impression pour la conservation des archives cantonales et du bulletin des actes administratifs, l'acquittement des dettes exigibles, les réparations aux édifices cantonaux et les contributions dues pour les biens et revenus cantonaux.

Les dépenses facultatives comprennent la création et l'entretien des établissements d'instruction et d'assistance publique, d'utilité cantonale et toutes les dépenses imputables aux ressources extraordinaires.

Le budget voté par le Conseil cantonal est définitivement arrêté par le Conseil général; il est préparé par le préfet dans son arrondissement et par les sous-préfets dans les autres.

Tel était dans ses grandes lignes le projet déposé le 20 mai 1882 par le ministre de l'Intérieur. Il fut renvoyé à la commission municipale de la Chambre, mais, comme celui de M. Dubost, il ne vint jamais en discussion devant les Chambres, trop occupées à cette époque par la préparation de la loi municipale du 5 avril 1884. Aussi M. Goblet se décida-t-il à le retirer.

Aucun projet d'organisation cantonale n'avait pu aboutir, d'abord parce que le législateur n'a jamais voulu, depuis le 28 pluviôse an VIII affaiblir les franchises municipales et aussi parce que les auteurs ne se rendaient pas suffisamment compte de ce fait que des communes ont souvent ensemble des rapports très étroits de voisinage malgré les divisions administratives départementales et cantonales. Pour une commune rurale située à la périphérie du canton, n'ayant pas toujours les mêmes besoins ni la même culture que les autres communes, l'association forcée ne peut produire pour elle les mêmes résultats que ceux qu'elle tirerait d'un groupement facultatif avec une autre commune voisine et possédant des cultures ou des indus-

tries similaires, même si cette dernière faisait partie d'un autre département, arrondissement ou canton.

Et d'ailleurs s'ils satisfont au point de vue théorique certains esprits, les conseils cantonaux présentent l'inconvénient de créer un organisme administratif nouveau dans ce pays qui en a déjà beaucoup trop.

Aussi, se rendant compte de l'insuccès fatal auquel était voué tout projet d'organisation cantonale, M. Joseph Reinach, rapporteur de la loi de 1890 (1), sur les syndicats de communes s'exprimait ainsi : « On a cru longtemps à la suite de la Constitution de l'an III que la solution du problème pourrait se trouver dans une assemblée qui donnerait son avis sur les intérêts communs des cantons et sur les différents objets que des lois spéciales lui confieraient. La commission parlementaire de 1837, le Conseil d'Etat de 1851, la commission extraparlamentaire de 1870, un certain nombre de représentants à l'Assemblée nationale de 1871 ont préconisé cette organisation, qui a été recommandée plus récemment encore dans un projet déposé par le ministre de l'Intérieur en 1882. La réforme proposée ainsi n'a pas abouti et cela pour la raison dominante et très simple, que M. Charles de Rémusat donnait dès 1849 avec sa netteté habituelle et qui est restée irréfutable « Les intérêts cantonaux n'existant pas, il est sage de ne point appeler les citoyens à délibérer quand ils n'ont rien à discuter ensemble ».

(1) *Journal Officiel*. Chambre. Annexe n. 396. Année 1890, séance du 27 février.

CHAPITRE II

La réalisation de l'idée d'association de communes dans la loi de 1884.

SECTION I

Les conférences intercommunales

L'article VII de la loi municipale du 18 juillet 1837 s'occupe, nous l'avons vu, des intérêts concernant plusieurs communes; elle contient un article 72 qui décide que « lorsqu'un même travail intéressera plusieurs communes, les Conseils municipaux seront spécialement appelés à délibérer sur leurs intérêts respectifs, et sur la part de dépenses que chacune d'elles devra supporter ». Ces conférences intercommunales pouvaient aussi être créées par des Conseils municipaux de communes, appartenant à des départements différents.

En dehors d'une question de « travail commun », l'article 24 de la loi du 18 juillet 1837 et plus tard l'article 25 de la loi du 5 mai 1855 interdisaient à tout Conseil municipal d'envoyer une adresse ou de se tenir en communication avec un ou plusieurs autres conseils. Les Conseils municipaux, ne pouvant ni se concerter ni conclure de

conventions, délibéraient séparément et leurs délibérations étaient approuvées par l'administration supérieure dans les mêmes conditions que s'il s'était agi d'affaires particulières à chaque commune (1). La même défense faite aux Conseils municipaux de se mettre en communication avec un ou plusieurs autres Conseils municipaux est reproduite dans l'article 72 de la loi du 5 avril 1884 (ancien article 56 de la proposition) (2).

Le législateur de 1884 se rendit compte que les communes, en général, trop peu populeuses pour se créer des ressources suffisantes, sont dans l'impossibilité de réaliser les améliorations sociales dont la nécessité était depuis longtemps reconnue telles que la fondation d'établissements de bienfaisance ou d'écoles professionnelles.

Aussi M. Léon Roquet (3) déposa un amendement aux termes duquel : « Par exception à l'article 56 (devenu plus tard l'article 72), un certain nombre ou la totalité des Conseils municipaux d'un même canton pourront se concerter exclusivement en vue des trois objets suivants : 1. La création ou l'entretien à frais communs de cours ou d'écoles d'enseignement primaire supérieur, d'enseignement professionnel ou agricole; 2. La création ou l'entretien d'établissements de bienfaisance, hôpitaux, asiles de nuit; 3. La création, l'amélioration ou l'entretien des voies et chemins desservant deux ou plusieurs communes ». Cette proposition additionnelle fut combattue par le rap-

(1) SIMONET. *Traité élémentaire de droit public et administratif*.

(2) Cet article fut voté sans discussion par la Chambre le 13 février 1883.

(3) Débats parlementaires. Voir Chambre : séance du 18 février 1883.

porteur de la loi municipale M. de Marière qui, se basant sur les termes même de l'amendement (« communes d'un même canton »), déclara que la Chambre avait été saisie d'une proposition sur l'organisation des Conseils cantonaux et que la commission en ayant délibéré sans avoir pris de solution définitive, il était certain qu'il sortirait des décisions de la commission un projet qui sous une forme ou sous une autre donnerait satisfaction à l'amendement de M. Roquet.

C'est en vain que le baron Reille affirma qu'on peut parfaitement ne pas être partisan de l'organisation de Conseils cantonaux, et vouloir cependant que dans certaines conditions particulières, pour certains objets déterminés, les communes puissent s'entendre et s'unir dans le même canton. M. Roquet, lui-même, eut beau rappeler qu'il ne proposait qu'une organisation « facultative en quelque sorte du Conseil cantonal » et il terminait en disant que lorsque les communes voudront se constituer en Conseil cantonal : « je leur en donne le moyen, voilà tout; je ne leur impose aucune obligation ».

L'idée était trop imprévue pour la Chambre, M. Roquet fut obligé de retirer son amendement.

Cependant quelques mois plus tard, au moment de la discussion du titre IV par la Chambre, le rapporteur, M. de Marcère, proposa l'établissement de conférences intercommunales sous la forme d'un article 116 ainsi conçu :

Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou droits indivis ou lorsqu'elles sont intéressées à l'exécution d'un même travail, un arrêté du préfet si elles appartiennent au même département ou un décret du

Président de la République si elles appartiennent à des départements différents, institue soit d'office, soit sur la réclamation de l'une d'elles une commission intercommunale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées. »

M. René Goblet, ancien ministre de l'Intérieur, s'éleva avec force contre la teneur de cet article; selon lui, les assemblées délibérantes qui ne peuvent disposer d'un budget sont des corps sans vie et il cite comme exemple les Conseils d'arrondissement. Néanmoins l'article 116 fut adopté par la Chambre ainsi que l'article 117 qui, reprenant les idées de M. Roquet, était ainsi conçu :

Une commission intercommunale peut être instituée par arrêté du préfet entre plusieurs communes ou la totalité des communes d'un canton en vue de concerter et de prendre des délibérations sur :

a) La création ou l'entretien à frais commun de cours ou d'écoles d'enseignement primaire supérieur; d'enseignement professionnel ou agricole;

b) La création ou l'entretien d'établissements de bienfaisance, hôpitaux, asiles de nuit.

c) La création, l'amélioration ou l'entretien des voies et des chemins vicinaux ordinaires desservant deux ou plusieurs communes.

Il faut remarquer que cet article n'envisage pas la possibilité de la création d'une conférence intercommunale, entre des communes appartenant à des cantons différents.

Les articles 116 et 117 ainsi que les articles 118 à 121 qui réglaient les questions de détail ayant été adoptés par la Chambre furent transmis au Sénat où ils subirent une nouvelle discussion.

M. le sénateur Demôle (1) fut chargé du rapport au nom de la commission. Il se montra disposé à approuver le texte des articles 116 à 121 votés par la Chambre sauf une modification à apporter à la rédaction de l'article 118 qui lui parut « pécher par défaut de clarté ». Mais le

(1) *Journal Officiel*, annexe n. 23. Année 1884. Documents parlementaires. Sénat.

Sénat, au cours de la séance du 12 mars 1884 (1), manifesta sa crainte de voir, aux termes de l'article 116, une commune être déclarée d'office, membre d'une association de communes, même si ses intérêts étaient différents de ceux des autres communes. De plus, les conseils municipaux n'étant pas appelés à ratifier les décisions des conférences qui devenaient exécutoires après approbation de l'autorité supérieure, ces commissions intercommunales pourraient entraîner les communes dans des dépenses excessives. Aussi le Sénat remplaça les articles 116 à 121 du projet de la Chambre par trois articles qui, calqués sur les articles 89, 90 et 91 de la loi du 10 août 1871, relatifs aux conférences interdépartementales, sont inscrits dans la loi du 5 avril 1884 sous les numéros 116 à 118.

Rôle des conférences intercommunales

Article 116 de la loi de 1884. — Deux ou plusieurs Conseils municipaux peuvent provoquer entre eux par l'entremise de leur président et après en avoir averti les préfets une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes respectives. Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais commun des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

Art. 89 de la loi du 10 août 1871. — Deux ou plusieurs Conseils généraux peuvent provoquer entre eux par l'entremise de leurs présidents et après en avoir averti les préfets une entente sur les objets d'utilité départementale compris dans leurs attributions et qu'intéressent à la fois leurs départements respectifs. Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

L'entente entre les communes ne peut donc se réaliser que pour des objets compris dans les attributions des Conseils municipaux à l'exclusion de tout autre. Ainsi,

(2) *Journal Officiel*. Sénat, séance du 12 mars 1884, page 665.

une décision ministérielle en date du 6 novembre 1884 (1) porte qu'une conférence intercommunale ne peut avoir pour objet la lutte contre la phylloxéra, parce que c'est le ministre de l'Agriculture, et non les Conseils municipaux qui doit prendre des mesures d'accord avec les propriétaires intéressés en vue de combattre cette maladie de la vigne. Au contraire, un travail d'entreprises, un établissement de bienfaisance, peuvent être les différents buts des conférences intercommunales, au même titre d'ailleurs que la défense des droits indivis, si les Conseils municipaux ne veulent pas s'organiser en commission syndicale créée spécialement pour cela par les articles 161, 162 et 163 de la même loi comme nous le verrons plus loin.

Si une conférence intercommunale ne peut pas être établie d'office, elle peut néanmoins se constituer sans autorisation du préfet car la loi dit que les maires préviennent les préfets de leur intention de former une conférence, mais non qu'ils doivent lui en demander l'autorisation.

Organisation des conférences intercommunales

Art. 117 de la loi de 1884. — Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque Conseil municipal sera représenté par une commission spéciale nommée à cet effet et composé de trois membres nommés au scrutin secret. Les préfets et les sous-préfets des départements et arrondissements comprenant les communes intéressées pourront toujours assister à ces conférences. Les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir

Article 90 de la loi du 10 août 1871. — Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque Conseil général sera représenté soit par sa commission départementale soit par une commission spéciale nommée à cet effet. Les préfets des départements intéressés pourront toujours assister à ces conférences.

Les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les Conseils généraux et sous les ré-

(1) Voir MORGAND, t. II, n. 1336.

été ratifiées par tous les Conseils municipaux intéressés et sous les réserves énoncées au chapitre III du livre IV de la présente loi.

serve énoncée aux articles 47 et 49 de la présente loi (articles qui traitent de la question de l'annulation des décisions des conseils généraux.)

Pour les conférences interdépartementales, le nombre des membres de la commission déléguée du Conseil général n'est pas fixé; pour les conférences intercommunales, il est de trois délégués par commune quelque soit l'importance des intérêts de la commune.

Les trois délégués sont nommés au scrutin secret; si après deux tours de scrutin, aucun des deux candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin, et l'élection a lieu à la majorité relative; à égalité de voix l'élection est acquise au plus âgé (1).

Bien que la loi ne fournisse pas de règlement pour ces élections, il est admis que les réclamations doivent être tranchées par le préfet avec recours possible au Conseil d'Etat (2).

Dans le mutisme de la loi au sujet de la présidence et des convocations, on estime généralement que les règles établies pour les Conseils municipaux sont également applicables aux conférences intercommunales.

Le paragraphe 2 de l'article 117 déclare que le préfet et le sous-préfet peuvent assister aux séances. Ils peuvent même s'y faire représenter par leurs délégués légaux (secrétaire général, conseiller de préfecture), mais non par une autre personne.

(1) Art. 51 de la loi du 5 avril 1884.

(2) Commentaires de la loi municipale par MORGAND, art. 1340-1341 du tome II.

L'article 117, « in fine », décide que les décisions seront exécutoires sous les réserves énoncées au chapitre III du titre IV de la loi de 1884 c'est-à-dire que les décisions des conférences sont subordonnées à la même sanction que les délibérations des Conseils municipaux, dans les cas où ces délibérations ne sont exécutoires qu'en vertu de l'approbation résultant d'une loi spéciale, d'un décret du Président de la République, d'un arrêté préfectoral ou de la décision d'une autre autorité (1).

Donc l'inscription d'office par le préfet, aux budgets des communes en vue de l'exécution d'une entreprise décidée par la conférence intercommunale, n'existe plus depuis 1884 et la conférence ne peut décider pour les communes en faisant partie que certaines dépenses seront obligatoires en dehors de celles que la loi déclare être obligatoires pour chaque commune prise isolément.

L'article 46 de la loi du 10 août 1871 permet toujours au Conseil général de statuer définitivement sur les difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense des travaux, qui intéressent plusieurs communes du département » mais seulement si la charge à répartir constitue une dépense obligatoire pour les communes.

D'application facile, les articles 116 et 117 de la loi municipale permettent de parer à des besoins momentanés, de déterminer les parts contributives des communes intéressées dans la dépense d'une entreprise qui, si elle n'est pas d'une exécution immédiate, ne doit pas néanmoins dépas-

(1) Circulaire inter., 15 mai 1884.

ser une durée susceptible d'être approximativement appréciée à l'avance (1).

Dissolution des conférences intercommunales

Article 118 de la loi de 1884. — Si des questions autres que celles que prévoit l'article 116 étaient mises en discussion, le préfet du département où la conférence a lieu déclarerait la réunion dissoute.

Toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités énoncées à l'article 34 de la loi du 10 août 1871.

Article 91 de la loi du 10 août 1871. — Si des questions autres que celles que prévoit l'article 89 étaient mises en discussion, le préfet du département où la conférence a lieu déclarerait la réunion dissoute.

Toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités énoncées à l'article 34 de la présente loi.

Aux termes de cet article 34, le préfet seul a le droit de déclarer par un arrêté motivé la réunion dissoute, de prononcer la nullité des actes accomplis et de prendre les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement. Il doit ensuite transmettre son arrêté au procureur général du ressort, qui provoquera, s'il y a lieu la condamnation aux pénalités dont parle l'article 118 in fine, et qui sont, en cas de condamnation à des peines prévues par l'article 258 du Code pénal (2) la déclaration par le jugement de l'exclusion du Conseil municipal et l'inéligibilité pendant les trois années qui suivront la condamnation.

Seul le préfet a le droit de prononcer la dissolution de la conférence; le sous-préfet n'en a pas le droit. Le législateur n'admet qu'avec répugnance la dissolution d'un Con-

(1) *Revue générale de l'administration* 1895 (janvier), page 1.

(2) Art. 258 du Code pénal : Quiconque, sans titre, se sera immiscé dans les fonctions publiques, civiles ou militaires ou aura fait les actes d'une de ces fonctions sera puni d'un emprisonnement de 2 à 5 ans sans préjudice de la peine de faux si l'acte porte le caractère de ce crime.

seil municipal; il faut un décret délibéré en Conseil des ministres et inséré au *Journal officiel*. Il s'est montré un peu moins rigoureux pour la dissolution des conférences intercommunales, mais il a exigé que l'autorité qui, seule peut suspendre les Conseils municipaux, en cas d'urgence, puisse seule également dissoudre une conférence intercommunale.

Contrairement aux prévisions du législateur de 1884, les conférences intercommunales ne sont pas formées en grand nombre. La première fut constituée seulement en 1887 en vue de la création d'un hospice intercommunal par les communes de Montreuil, Vincennes et Fontenay-sous-Bois (1). D'ailleurs le président du Conseil, Charles Floquet constatait lui-même que les conférences n'avaient pas donné les résultats qu'on en attendait (2). Pour lui, l'impuissance de ces conférences est évidente.

En effet, l'article 116 dit bien que les Conseils municipaux peuvent faire des conventions, à l'effet d'entreprendre et de conserver à frais communs des ouvrages et des installations d'utilité commune, mais l'article 117 ajoute que les décisions prises ne seront exécutoires, qu'après avoir été ratifiées par tous les Conseils municipaux intéressés.

Il est évident que l'absence de la personnalité morale, a beaucoup nui à la création des conférences intercommunales. C'est le département, personne morale, qui se substitue à la conférence intercommunale, pour l'acquisition de

(1) *Revue des établissements de bienfaisance*, année 1887, page 257.

(2) Séance de la Chambre du 5 juin 1888. *Journal Officiel*, annexe n. 2743.

dons et de legs. De plus, la conférence même approuvée par les Conseils municipaux, ne peut pas voter de dépenses obligatoires, hors de celles déclarées telles dans la loi pour les communes prises isolément (Nous verrons que cela est possible à une commission syndicale).

Aussi, il semble que pour les ouvrages importants, pour la création d'établissements destinés à durer indéfiniment, pour la réalisation de projets exigeant une action commune et non interrompue, les conférences intercommunales, ne présentent ni la continuité d'efforts ni l'homogénéité nécessaire (1).

D'autre part, les conférences intercommunales sont insuffisantes dans le cas où les communes possèdent depuis longtemps des biens et droits indivis (dans les Basses-Pyrénées, le pays de Soule comprend 43 communes possédant par indivis des terrains d'une contenance d'environ 15,000 hectares) (4). Il est impossible aux Conseils municipaux d'administrer directement de pareils biens même en recourant aux conférences. Aussi le législateur de 1884 a organisé une représentation spéciale pour l'administration de ces biens.

SECTION II

Les commissions syndicales

En France, surtout dans les pays montagneux, plusieurs

(1) RAMALHO dans la *Revue générale de l'administration*, page 5, année 1895 (janvier).

(2) SIMONET, édition de 1885, page 512.

communes sont propriétaires de biens et de droits indivis. Afin d'assurer l'administration de ces biens, la loi du 18 juillet 1837 décidait dans son article 70 que lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits par indivis, une ordonnance du Roi instituera, si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale composée de délégués des Conseils municipaux des communes intéressées.

En vertu de l'article 71 de cette même loi, la commission syndicale sera présidée par un syndic nommé par le préfet et choisi parmi les délégués. Les attributions de la commission syndicale et du syndic en ce qui concerne les biens et droits indivis, seront les mêmes que celles des Conseils municipaux et des maires pour l'administration de propriétés communales. Cette commission n'aura pas de budget; ses ressources seront celles de communes associées.

L'une des premières commissions syndicales créées par application de la loi du 18 juillet 1837 fut instituée par ordonnance royale du 22 mars 1838 entre treize communes de la Seine-Inférieure pour l'administration des biens communaux dits du fonds de la Muette indivis entre ces communes et composés en majeure partie de bois.

Les termes des articles 70 et 71 furent conservés d'une façon à peu près identique par la Chambre en 1884, mais le Sénat, toujours soucieux des prérogatives municipales, eut l'intention de donner la gérance des droits et des biens indivis à des organisations analogues aux conférences intercommunales. C'était en ce qui concerne les biens et les droits indivis, la substitution des articles 72 et 73 aux articles 70 et 71 de la loi de 1837.

Cependant de nombreux sénateurs dont MM. Marcel Barthe et La Caze (1) firent remarquer que les communes co-proPRIÉTAIRES devaient se donner une organisation spéciale, chargée de s'occuper de la gestion des biens et droits indivis, et il leur semblait que le maintien des articles 70 et 71 de la loi de 1837 s'imposait.

Avec quelques modifications de détail, ces articles furent reproduits dans la loi du 5 avril 1884 sous les numéros 161, 162 et 163.

Création d'une commission syndicale

Suivant l'article 161, deux conditions sont nécessaires et suffisantes pour créer une commission syndicale : d'abord, que plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, et ensuite qu'une de ces communes en réclame l'institution.

Le nombre des délégués de chaque commune sera fixé par le décret d'institution du Président de la République. Après une discussion, au Sénat (2), le 15 mars 1884, entre M. Porriquet, qui demandait que le nombre des délégués soit le même pour chaque commune syndiquée, et M. le rapporteur Demôle qui soutint la thèse de la proportionnalité, il fut décidé que le nombre de délégués serait pour chaque commune proportionnel à l'importance de la part que la commune retirerait de la propriété si l'indivision venait à cesser (3).

Chacun des Conseils municipaux élira dans son sein

(1) *Journal Officiel*, Sénat. Débats : séance du 15 mars 1884.

(2) Voir BÉQUET, *Répertoire de droit administratif*, au mot communes.

(3) Circulaire ministérielle du 15 mai 1884.

au scrutin secret, le nombre de délégués qui aura été déterminé par le décret du Président de la République; ces élections se feront suivant les prescriptions de l'article 51 de la loi du 5 avril 1884, comme nous l'avons déjà vu pour les conférences intercommunales.

Les réclamations concernant la validité de ces élections, devront être portées devant le préfet avec possibilité de recours devant le Conseil d'Etat (1).

La commission syndicale sera présidée par un syndic élu par les délégués et pris parmi eux (différence notable avec l'article 71 de la loi de 1837) (2). Cette élection aura lieu dans la forme tracée par l'article 76 de la loi de 1884, relatif aux élections des maires et adjoints. Quant aux contestations relatives à cette élection, elles doivent être déférées directement au préfet et non au Conseil de préfecture.

La commission syndicale « sera renouvelée après chaque renouvellement des Conseils municipaux » (art. 161).

Les règles auxquelles sont assujettis les Conseils municipaux restent en vigueur pour les commissions syndicales, en ce qui concerne la tenue des séances, les votes, les extraits des délibérations, les causes de nullité et les voies de recours. Il en est de même pour les délibérations qui peuvent être exécutées par elle-même ou soumises à l'approbation; il y a là une différence avec l'article 70 de la loi de 1837 qui décidait, on s'en souvient, que « les délibérations prises par la commission, ne sont exécutoires

(1) Commentaires de la loi municipale, MORGAND, n. 1340.

(2) Voir *supra* (page 41).

qu'avec l'approbation du préfet », sans aucune exception.

Quant aux syndics, étant assimilés aux maires, ils ne peuvent, suivant l'article 86 de la loi du 5 avril 1884 être révoqués, que par un décret. Le préfet a seulement le droit d'en décider la suppression; cela semble d'ailleurs tout naturel, que le préfet ne puisse plus révoquer les syndics, puisque ce n'est plus lui qui les nomme.

Par analogie avec les formalités de dissolution des Conseils municipaux (1), une commission syndicale peut être suspendue par un arrêté préfectoral. La dissolution ne peut en être prononcée que par un décret motivé du Président de la République rendu en Conseil des ministres et inséré au *Journal officiel*. En cas de suspension provisoire, il n'y a pas lieu à constitution d'une commission provisoire, puisque les Conseils municipaux doivent se réunir dans les deux mois pour déléguer une commission syndicale nouvelle. Si, pendant la suspension, des affaires urgentes étaient à régler, les Conseils municipaux seraient appelés à en délibérer. Si la reconstitution d'une commission syndicale présente des difficultés, ou engage les communes à provoquer le partage de leurs biens indivis.

Sur cette question du partage, une discussion assez vive s'est élevée autrefois entre MM. Serrigny et Ducrocq sur le point de savoir si l'article 815 du Code civil, d'après lequel « nul n'est tenu de rester dans l'indivision » est applicable aux biens indivis entre deux communes? M. Serrigny soutenait l'affirmative d'une manière absolue. M. Du-

(1) Art. 43 de la loi de 1884.

crocq n'admettait les tribunaux à prescrire la cessation de l'indivision que, sauf le droit de l'administration supérieure, en vertu de l'article 20 de la loi de 1837, d'apprécier l'opportunité du partage et de refuser aux communes indivis d'y procéder (1).

La loi de 1884 supprime toute autorisation de l'administration supérieure pour le partage des biens indivis des communes, et dès lors la question ne peut plus être agitée; la règle de l'article 815 s'applique sans aucune difficulté.

Attributions de la commission syndicale

En vertu de l'article 162 qui dispose que : « les attributions de la commission syndicale et de son président comprennent l'administration des biens et droits indivis et l'exécution des travaux qui s'y rattachent. Ces attributions sont les mêmes que celles des conseils municipaux et des maires en pareille matière », la commission syndicale aura la gestion des biens indivis au même titre que les Conseils municipaux ont celle des biens communaux. Cependant, le même article décide « in fine » que « les ventes, partages, acquisitions, transactions, demeurent réservés aux Conseils municipaux, qui pourront autoriser le président de la commission à passer les actes qui y sont relatifs ». C'est donc le président de la commission et non les maires qui, comme mandataire des Conseils municipaux, donnera signature aux actes prévus dans le paragraphe 3 de l'article 162.

(1) *Revue critique*, 1856, t. 27, p. 175 et 348.

*Répartition des dépenses votées par les commissions
syndicales*

Les ressources de la commission syndicale comprennent les taxes imposées, à ceux qui jouissent en nature, de biens indivis et des produits de la location ou de l'exploitation de ces biens.

Afin d'équilibrer le budget de la commission, au cas où ses ressources seraient insuffisantes, l'article 163 décide que « la répartition des dépenses votées par la commission syndicale est faite entre les communes intéressées par les Conseils municipaux. Leurs délibérations sont soumises à l'approbation du préfet ».

Il y a donc deux opérations distinctes : d'abord le vote des dépenses par la commission, ensuite la répartition (1) de ces dépenses par les Conseils municipaux qui n'ont pas à discuter la nécessité ou l'importance des travaux. En vue de faciliter la répartition des charges, des propositions peuvent être faites aux Conseils municipaux par la commission syndicale ou à défaut par le préfet.

En cas de désaccord entre les Conseils municipaux au sujet de la répartition, le préfet (2) prononcera après avoir pris l'avis du Conseil général ou dans l'intervalle des sessions de cette assemblée, de la commission départementale. Si les Conseils municipaux appartiennent à

(1) Dans la loi de 1837, les conseils municipaux avaient à la fois le vote et la répartition des dépenses.

(2) La loi de 1837, art. 72, obligeait le préfet à consulter le Conseil général et le Conseil d'arrondissement avant de se prononcer sur la répartition des dépenses. La loi du 10 août 1871, art. 46, page 23, avait donné la décision au Conseil général seul.

des communes de départements différents, il sera statué par décret.

La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune sera portée d'office aux budgets respectifs conformément à l'article 149 de la loi du 5 avril 1884 (art. 163 in fine).

Done, une fois votées par la commission syndicale et réparties soit par les Conseils municipaux, soit par le préfet soit par un décret, les dépenses sont obligatoires et peuvent être inscrites d'office au budget communal, dans le cas où les Conseils municipaux refuseraient de l'y inscrire eux-mêmes. *Ibi onus, ibi est emolumentum.*

Le percepteur sera chargé de la fonction de trésorier de la commission syndicale, par analogie à son rôle dans les communes; cependant on admet qu'une commission ayant plus de 100,000 francs de revenus puisse se donner au même titre que les communes depuis la loi du 26 décembre 1908, un receveur spécial.

Rendement pratique des articles 161, 162 et 163 de la loi de 1884

Les communes qui ont des biens indivis à administrer ou des droits indivis à faire valoir ne se sont pas rendus suffisamment compte des grandes facilités d'administration et de défense, que leur offre la possibilité de se réunir en commission syndicale.

A la date du 11 avril 1921, d'après les renseignements fournis par le troisième bureau (Administration départementale et communale) du Ministère de l'Intérieur, il

n'existerait en France que trente-neuf commissions syndicales de communes créées en vertu des articles 161, 162 et 163 de la loi du 5 avril 1884; la plupart ont été formées par des communes des Pyrénées pour l'exploitation de forêts indivises.

CONCLUSIONS DU CHAPITRE II

Dans la loi municipale de 1884, il est pourvu aux besoins qui naissent de l'existence d'intérêts communs entre plusieurs communes par les moyens suivants :

Qu'il s'agisse d'un travail à faire, d'une institution à créer à frais communs, de la gestion d'un bien indivis ou de la défense de droits indivis, les Conseils municipaux peuvent provoquer entre eux une entente et délibérer sur leurs intérêts communs dans une conférence dont les résolutions sont soumises à la ratification de chaque Conseil municipal intéressé (article 116 à 118).

Pour les biens ou droits indivis, une autre procédure peut être suivie : une commission syndicale peut être instituée conformément aux articles 161 à 163, commission qui se substitue alors aux Conseils municipaux pour tout ce qui concerne l'administration des biens indivis (1).

Mais, d'une part, en limitant à la gestion des biens et droits indivis, la création de la commission syndicale possédant un budget (nous avons vu qu'elle a le droit de voter des dépenses et de demander aux communes des ressources qui lui permettent d'y faire face); d'autre part, en refusant le droit d'avoir un budget à la confé-

(1) MORGAND, n. 1334.

rence intercommunale, la loi de 1884 n'avait accompli que le premier pas vers une œuvre plus vaste et plus féconde : l'association intercommunale avec à sa base un budget et la personnalité morale, c'est-à-dire le pouvoir d'acquérir, d'échanger, de transiger, d'ester en justice et de recevoir des dons et des libéralités.

Dans la crainte de mettre en danger l'autonomie des communes et la souveraineté de l'Etat, le Parlement hésita encore quelques années, avant de se décider en 1890 à permettre aux communes de former une association intercommunale, qui, sous le nom de syndicat de communes, possède la personnalité civile et un budget propre.

DEUXIÈME PARTIE

LES SYNDICATS DE COMMUNES

HISTORIQUE

Le lecteur se souvient que le député Roquet avait proposé au cours de la discussion de la loi de 1884 un amendement voté deux fois par la Chambre, aux termes duquel des associations de communes appartenant au même canton pouvaient se former dans des cas spécialement déterminés; une commission syndicale composée de délégués des Conseils municipaux intéressés aurait administré les intérêts collectifs des communes. La commission du Sénat s'était d'abord montrée favorable à cette institution, se contentant de faire disparaître du projet la faculté laissée aux Conseils municipaux de s'imposer extraordinairement, en vue des objets compris dans l'association. Malgré cette restriction, la Haute Assemblée vit dans la proposition le germe d'une organisation cantonale qui n'était pas à sa place dans la loi municipale, et, s'inspirant de la législation sur les Conseils généraux, elle ne laissa passer que le droit pour les communes de former une association syndicale pour administrer les biens indivis ou celui de se réunir dans des conférences intercommunales provi-

soires. Les conférences, nous le savons, sont des organes impuissants : leurs décisions sont soumises à l'approbation des Conseils municipaux et elles ne possèdent ni budget ni personnalité civile. Il n'existe rien, en somme, en dehors des Conseils municipaux ; il ne naît de leur accord aucune autorité nouvelle ; la conférence sans pouvoir et sans responsabilité ne peut offrir des garanties de développement et de durée.

Aussi, un projet de loi présenté à la séance du 5 juin 1888 au nom de M. Carnot, président de la République, par M. Charles Floquet, président du Conseil, ministre de l'Intérieur, proposa de créer un nouveau mode d'association intercommunale sous le nom de syndicat de communes. L'exposé des motifs (1) constate que sur bien des points du territoire, on réclame l'organisation de services publics auxquels, ni les départements ni les communes ne peuvent pourvoir. L'assistance publique existe à peine dans les campagnes ; les bureaux de bienfaisance manquent dans plus de 20,000 communes et ne fonctionnent pas dans beaucoup d'autres ; hors les villes et quelques gros bourgs, le malade ne trouve pas d'hôpital, le vieillard et l'incurable ne trouvent pas d'hospice. L'enseignement primaire supérieur, l'enseignement professionnel, industriel ou agricole, sont également le privilège des agglomérations urbaines. C'est pour toutes ces œuvres d'un haut intérêt social, et, principalement pour les œuvres d'assistance publique, que les associations communales paraissent devoir être utiles. Nos communes rurales sont

(1) *Journal Officiel*, annexes n. 2743, Chambre, 1888.

trop faibles, trop mal outillées. Aussi le gouvernement proposa-t-il de donner aux communes limitrophes l'autorisation de former des associations pour l'exécution des œuvres d'intérêt collectif.

Ce projet donna lieu à un rapport (1) de M. Doumer, le ministre des Finances actuel, et fut délibéré deux fois à la Chambre des Députés (séance du 22 janvier et 7 mars 1889). Adopté avec de légères modifications par la Chambre, il fut soutenu par M. Constans, ministre de l'Intérieur devant le Sénat. M. Emile Labiche fut chargé du rapport, et la discussion eut lieu le 3 décembre 1889. M. de Marière proposa d'inscrire ce projet dans la loi de 1884 sous la rubrique : Titre VIII; il en fut ainsi décidé à la séance du Sénat du 17 décembre 1889. Transmis à la Chambre, le projet donna lieu à un rapport de M. Joseph Reinach (2) et fut finalement voté par cette assemblée le 6 mars 1890. La loi fut promulguée à la date du 21 mars 1890; elle débute ainsi : « Il est ajouté à la loi du 5 avril 1884 un titre ainsi conçu : Titre VIII. Les syndicats de communes. »

Vingt-cinq ans plus tard, le 19 mars 1915, M. Paul Meunier, député, déposa un projet de loi tendant à modifier la loi de 1890 sur la création des syndicats de communes. Après les modifications apportées par la commission, la Chambre adopta ce projet le 12 septembre 1916. Transmis au Sénat, il fut discuté et adopté avec modification le

(1) N. 2899 *Des impressions de la Chambre.*

(2) *Journal Officiel*, Chambre annexe n° 396. Année 1890. Séance du 27 février.

25 septembre 1917. Revenu à la Chambre, le projet modifié par le Sénat fut adopté sans discussion le 8 novembre 1917 et promulgué à la date du 13 novembre 1917.

Dans le commentaire suivi de critique que nous allons faire, sur les dispositions législatives, qui régissent la formation, l'administration, les moyens d'action, les conditions d'existence et de dissolution des syndicats de communes, nous nous occuperons tout d'abord, des textes qui sont en faveur de l'autonomie des communes, pour terminer par l'étude de ceux qui établissent la tutelle administrative sur les membres et sur les actes du comité du syndicat.

TITRE I

DE L'AUTONOMIE DANS LE SYNDICAT.

Observation préliminaire : Caractère facultatif de l'association de communes.

Les projets que nous avons étudiés dans notre première partie, avaient pour but de créer d'office des associations communales obligatoires sous forme d'organisation cantonale. Nous avons démontré combien était vraie la pensée de M. Vivien qui dans son rapport de 1837 déclarait : « Il faut se méfier des institutions oiseuses, car elles discréditent les institutions utiles; il ne faut réunir les hommes que lorsqu'ils ont quelque chose à faire que lorsqu'ils ont des droits à exercer ou des attributions à remplir ». Aussi le projet Floquet n'impose pas l'association, mais simplement l'autorise quand elle veut naître. Ce caractère facultatif de l'article 1 du projet du 5 juin 1888, nous le retrouvons dans le texte de la loi du 22 mars 1890 et dans celui de la loi du 13 novembre 1917, dont l'article 169 dispose que pour former un syndicat de communes, la « volonté » des Conseils municipaux est nécessaire. On ne peut donc jamais forcer une commune à faire partie d'un syndicat.

CHAPITRE I

Administration du syndicat et nomination des membres du comité.

L'article 171 de la loi de 1917 est ainsi conçu :

« Article 171. — Le syndicat est administré par un comité. A moins de dispositions contraires confirmées par la décision d'institution, ce comité est constitué d'après les règles suivantes : les membres sont élus par les Conseils municipaux des communes intéressées. Chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués. Le choix du Conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal. Les délégués sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue; si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour, et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est déclaré élu. Les délégués du Conseil municipal suivent le sort de cette assemblée quant à la durée de leur mandat; mais, en cas de suspension, de dissolution du Conseil municipal ou de démission de tous les membres en exercice, ce mandat est continué jusqu'à la

nomination des délégués par le nouveau Conseil. Les délégués sortants sont rééligibles. En cas de vacances parmi les délégués, par suite de décès, de démission ou tout autre cause, le Conseil municipal pourvoit au remplacement dans le délai d'un mois. Si un Conseil, après mise en demeure du préfet, néglige ou refuse de nommer les délégués, le maire et le premier adjoint représentent la commune dans le comité du syndicat. »

L'organe d'un syndicat de communes est un comité dont nous allons étudier la composition.

Dans l'exposé des motifs de son projet, M. Charles Floquet dit que « le mode de représentation des communes dans le Conseil intercommunal peut être discuté. Nous avons pensé qu'il n'y avait lieu ni d'exclure les maires du Comité intercommunal ni de les y introduire de droit. » Dans l'article 3 du projet du gouvernement de 1888, il est dit que le syndicat est administré par un comité dont les membres sont élus par les conseillers municipaux des communes intéressées, à raison de deux délégués par commune et suivant les règles de l'article 76 de la loi de 1884. Cependant il n'est pas nécessaire que ce soient deux délégués qui représentent chaque commune. M. Charles Floquet disait lui-même : « Si les communes intéressées se mettent d'accord pour une représentation différente, nous ne verrons pas de raison pour nous y opposer. » C'est donc seulement dans le cas où le texte d'institution ne fixerait pas le nombre des délégués qu'il serait de deux par commune. Une application de la faculté de choisir le nombre des délégués a été faite par le décret

du 21 janvier 1896 qui créant un syndicat en vue de l'institution d'un hospice intercommunal, dans le canton de Pierrefitte, décide qu'en raison du nombre des communes intéressées, chaque commune ne sera représentée que par un délégué.

Le paragraphe 2 de l'article 3 du projet Floquet disposait que deux délégués représenteraient chaque commune « à moins de stipulations contraires résultant des délibérations des communes et ratifiées par le décret d'institution » ; cette restriction avait pour but de permettre au Conseil général de se faire représenter au comité dans le cas où le syndicat aurait reçu une subvention du département. Ces termes furent remplacés par ceux-ci : « à moins de dispositions contraires confirmées par le décret d'institution » et M. le sénateur Bozériaux, au cours de la discussion du 17 décembre 1889, demanda si la disposition ci-dessus, ne pourrait pas avoir comme conséquence limite l'exclusion des Conseils municipaux du sein du comité du syndicat. M. le sénateur Labiche, rapporteur du projet de loi lui répondit que cela ne serait possible qu'avec l'assentiment des conseils municipaux puisque l'association ne peut être constituée qu'avec la volonté des Conseils municipaux intéressés.

La loi n'ayant pas indiqué quel serait le juge des contestations relatives aux élections des délégués, M. Morgand (1) estime que par analogie avec les délégations faites par les Conseils municipaux pour les conférences intercommunales (art. 117), pour les délégués des établissements de

(1) MORGAND, n. 2241. Edition 1910 *Commentaires de la loi municipale*.

bienfaisance (loi du 5 août 1879), pour les commissions syndicales (art. 161 de 1884), il faut déclarer que les difficultés relatives à ces élections seront tranchées non par le Conseil de préfecture, mais par le préfet. La décision du préfet pourra être attaquée devant le Conseil d'Etat conformément à l'article 67 de la loi de 1884. Mais tous les auteurs ne sont pas du même avis que M. Morgand; en effet M. Albert Ramalho (1) pense, au contraire, que le contentieux électoral des élections de délégués syndicaux est soumis aux prescriptions de procédure applicables au contentieux des élections municipales et relève des mêmes juridictions administratives: Conseil de préfecture en première instance et Conseil d'Etat en dernier ressort. Il répond à l'avance à la théorie de M. Morgand en disant « qu'il semble que la nomination d'un comité investi de la représentation légale d'un établissement public qui n'est pas temporaire ne peut être assimilée aux simples désignations des membres de conférences intercommunales dont la durée est éphémère ou de commissions syndicales dont le mandat est limité aux simples actes d'administration ». D'ailleurs, le Conseil d'Etat avait assimilé le contentieux des élections des maires et adjoints, au contentieux des élections des conseils municipaux, avant qu'un texte formel eut prononcé cette assimilation. Rien ne s'oppose à ce qu'il en soit de même dans le cas qui nous occupe, puisqu'aux termes de la loi, l'élection des membres du comité est régie par les dispositions applicables à l'élection des maires et adjoints.

(1) *Revue générale administrative*, janvier 1895, page 7.

« Le comité est élu pour six ans et se renouvelle tous les deux ans », disait le projet Floquet. Mais la commission de la Chambre ne voulut pas donner au délégué d'un conseil municipal un mandat plus long que celui que possède le mandant. Aussi décida-t-elle que les délégués d'un Conseil municipal suivront « le sort de cette assemblée quant à la durée de leur mandat ».

Il semble qu'afin d'écarter de la politique la question de l'élection des membres du comité, on pourrait décider que ceux-ci seront élus pour une durée plus longue que celle de l'existence du Conseil municipal. Il est évident que les Conseils municipaux choisiront des hommes du parti qui a la majorité au Conseil pour être les délégués de la commune. Quatre ans après, si toutefois il n'y a pas eu d'élection partielle, la majorité du Conseil municipal pourra changer de couleur politique, les délégués ne seront pas renommés; des gens moins au courant de la question, peut-être même des incapables, parce qu'ils ont la même couleur politique que la nouvelle municipalité, prendront leur place.

Pour l'élection des délégués sénatoriaux, le Conseil municipal choisit des hommes de parti; c'est parfait, puisque c'est en vue de représenter pendant un jour l'opinion politique de la majorité de la commune. Mais pour représenter les intérêts de la commune à la participation d'une œuvre de longue haleine, dans laquelle la politique n'a rien à voir, la compétence seule doit être recherchée par les conseillers municipaux pour désigner les délégués syndicaux,

Aussi pourrait-on décider que les membres du comité fussent élus pour dix ans ou jusqu'à la consommation de l'œuvre intercommunale. Les membres du comité ne cesseraient d'en faire partie avant ce terme que par leur démission motivée, leur révocation après enquête, ou leur mort.

Pour éviter de nouvelles élections par suite de vacance de siège de délégué, certaines communes syndiquées ont inscrit dans les délibérations initiales de leurs Conseils municipaux et fait ratifier par le décret d'institution qu'en plus des délégués titulaires, les Conseils municipaux devront nommer des délégués suppléants. C'est une bonne précaution qui fut prise, en particulier, par le syndicat des 55 communes de Seine et Seine et Oise institué par le décret du 31 décembre 1902.

Le dernier paragraphe de la loi de 1890 fut ajouté par la commission de la Chambre; il concerne le cas où un Conseil municipal refuse ou néglige de nommer les délégués; le maire et l'adjoint sont alors délégués de droit.

L'article 3 du projet Floquet ainsi modifié devint l'article 171 de la loi de 1890; il fut conservé sans changement par la loi de 1917.

On pourrait désirer que la validation des élections des délégués fut prononcée par le comité syndical lui-même, avec faculté d'appel devant le Conseil général, mais ce changement n'aurait pas très grande importance, les contestations électorales étant fort rares en la matière.

CHAPITRE II

Siège et fonctionnement du syndicat.

A) *Le siège du syndicat*

Le paragraphe 1 de l'article 172 de la loi de 1917 est ainsi conçu :

« Article 172. — La commune, siège du syndicat, est fixée sur la proposition des communes syndiquées par la décision prise dans les conditions de l'article 169.

L'article 4 du projet Floquet disait seulement : « La commune siège du syndicat est déterminée par le décret d'institution ». La Chambre des députés y ajouta « sur la proposition des communes syndiquées » et en fit le paragraphe 1 de l'article 172 de la loi de 1890.

La réforme de l'article 169 par la loi de 1917, donne au préfet sur l'avis du Conseil général, la décision créant le syndicat; aussi le paragraphe 1 de l'article 172 fut modifié de telle sorte que c'est maintenant l'arrêté préfectoral qui, sur la proposition des communes syndiquées, fixe la commune siège du syndicat.

B) *Le fonctionnement du syndical*

L'article 173 de la loi de 1917 est ainsi conçu :

« Article 173. — Le comité tient chaque année deux

sessions ordinaires un mois avant les sessions ordinaires du Conseil général.

« Il peut être convoqué extraordinairement par son président, qui devra avertir le préfet trois jours au moins avant la réunion.

« Le président est obligé de convoquer le comité soit sur l'invitation du préfet, soit sur la demande de la moitié au moins des membres du comité.

« Le comité élit annuellement, parmi ses membres, les membres de son bureau.

« Il peut renvoyer au bureau le règlement de certaines affaires et lui conférer, à cet effet, une délégation dont il fixe les limites. A l'ouverture de chaque session ordinaire du comité, le bureau lui rend compte de ses travaux.

« Pour l'exécution de ses décisions et pour ester en justice, le comité est représenté par son président, sous réserve des délégations facultatives autorisées par l'article 175.

« Le préfet et le sous-préfet ont entrée dans le comité et, le cas échéant, au bureau. Ils sont toujours entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire représenter par un délégué. »

Dans la commune désignée comme siège du syndicat, les sessions ordinaires du comité, ont lieu un mois avant les sessions ordinaires du Conseil général, afin que cette assemblée départementale puisse statuer, sans attendre de trop longs délais, sur les demandes émanant du syndicat et concernant principalement des demandes de subventions.

En ce qui concerne l'ordre et la tenue des séances, nous verrons en étudiant l'article 174 que les règles sont les mêmes que celles des articles 46 et suivants de la loi de 1884 concernant les Conseils municipaux. Ce sont elles qui régissent la durée des sessions, les convocations, le quorum, les modes de scrutin, la police de l'assemblée, la tenue du registre des délibérations et la démission d'office prononcée par le préfet pour tout membre qui a manqué à trois convocations successives. Cependant, les syndicats sont soumis à des règles spéciales pour la publicité des séances et des délibérations; nous les examinerons dans le commentaire de l'article 174.

Le bureau du comité est élu annuellement par le comité. Il se compose, en général, du président et du secrétaire. Le comité peut très bien nommer un vice-président; ce serait même une sage précaution car si le président est empêché, il n'y a pas de tableau du comité comme le tableau du Conseil municipal pour désigner le représentant du maire.

Le secrétaire du comité est élu annuellement; celui du Conseil municipal à chaque session. Les contestations émises au sujet des élections du président et du secrétaire doivent être tranchées non par le Conseil de préfecture, mais par le préfet (1).

Le paragraphe 5 de l'article 173 de la loi de 1917 est destiné à remplacer l'article 175 de la loi de 1890, que M. Paul Meunier déclare être « inutile et mal conçu » (2). Cet

(1) MORGAND, n. 2252.

(2) Annexes Chambre n. 1288, séance du 23 septembre 1915, 3^e rapport supplém. de M. Paul Meunier.

article 175 issu de l'article 7 du projet Floquet disposait que : « Le comité peut choisir soit parmi ses membres, soit en dehors une commission de surveillance et un ou plusieurs gérants. Il détermine l'étendue des mandats qu'il leur confère.

Les décisions prises en vertu du précédent paragraphe, ne sont exécutoires qu'après approbation du préfet. La durée des pouvoirs de la commission de surveillance et des gérants ne peut dépasser celle des pouvoirs du comité. Les gérants peuvent être révoqués dans les formes où ils ont été nommés ».

La loi de 1917 a donc supprimé la possibilité, pour le comité, d'avoir une commission de surveillance qui aurait approximativement le même rôle vis-à-vis de lui que celui de la commission départementale envers le Conseil général. Si pour le département, en raison de la multiplicité des affaires et en vue de leur expédition rapide, une commission administrative permanente représentant les intérêts locaux est indispensable, il semble qu'une délégation permanente ou même provisoire au bureau du comité soit bien suffisante pour le règlement des affaires concernant l'objet unique pour lequel le syndicat de communes a été créé. Telle fut la pensée de la commission d'administration générale, départementale et commerciale lorsqu'à la séance du 12 septembre 1916 elle soumit le paragraphe 5 de l'article 173 de la loi de 1917 au vote de la Chambre.

Il semble que dans la rédaction hâtive du paragraphe 6 de l'article 173, il y ait eu un oubli du législateur de 1917 ;

en effet, il est dit : « Pour l'exécution de ses décisions et pour ester en justice, le comité est représenté par son président sous réserve de délégations facultatives autorisées par l'article 175 ».

Or, l'article 175 de la loi de 1917 a le texte de l'article 176 de la loi de 1890 et ne parle pas de délégations facultatives. Quant à l'article 175 de la loi de 1890, il a été supprimé et remplacé par le paragraphe 5 de l'article 173 de 1917, qui, nous le savons, autorise une délégation facultative au bureau.

Done, dans tous les cas, il y a erreur puisque le nouvel article 175 ne parle pas de délégation facultative. Si ce n'est pas une simple erreur d'impression du *Journal officiel*, mais une erreur de texte de loi, et que le législateur ait voulu mettre non pas « délégations facultatives autorisées par l'article 175 », mais « délégations facultatives autorisées par le paragraphe 5 de l'article 173 », on est en droit de se demander pourquoi le législateur n'a pas combiné les paragraphes 5 et 6 de l'article 173 sous une forme comme celle-ci : paragraphe 5 : Le comité peut renvoyer au bureau le règlement de certaines affaires, notamment l'exécution de ses décisions, et sa représentation en justice et lui conférer à cet effet une délégation dont il fixe les limites.

Nous avons dit dans notre première partie qu'en vertu de l'article 117 de la loi de 1884, les préfets et sous-préfets peuvent assister aux séances des conférences intercommunales. Il en est de même pour les séances du comité du syndicat. Une explication à ce sujet fut demandée le

12 septembre 1916 à une séance de la Chambre des députés par M. Ferdinand Bougère. L'honorable député de Maine et Loire s'exprimait ainsi :

« Je demande à M. le rapporteur si la loi de 1890 prévoit cette assistance et quel sera le rôle du préfet ? »

M. Puech vient de faire remarquer avec beaucoup de raison que la loi proposée modifie profondément la loi de 1884. Il n'y a dans cette loi aucune disposition qui autorise les préfets à assister aux séances des Conseils municipaux. Il doit y avoir une raison spéciale pour qu'on introduise dans la loi une telle disposition ».

Le rapporteur, M. Paul Meunier, gêné par l'intervention de M. F. Bougère, ne put que déclarer que la commission n'avait pas voulu « tout mettre en question » et qu'elle n'avait que très peu touché au fonctionnement du syndicat. Pour terminer, il promit d'examiner l'intéressante question soulevée par M. Bougère après le vote du projet de la commission qui constituait déjà une première refonte de la loi de 1890.

Comme nous le verrons, en faisant le commentaire de l'article 174, les conditions d'annulation des délibérations d'un comité syndical sont les mêmes que celles des délibérations d'un Conseil municipal. Aussi on est en droit de se demander, comme le fit M. Bougère, pourquoi l'analogie entre les comités syndicaux et les Conseils municipaux relative à la validité des délibérations n'existe plus en ce qui concerne la présence du préfet ou du sous-préfet aux séances du comité ?

Pour les séances des conférences intercommunales en

l'absence de disposition formelle de la loi, les préfets et sous-préfets ne peuvent se faire représenter que par leurs délégués légaux : secrétaire général, conseiller de préfecture (1). Pour les assemblées des syndicats, au contraire, le dernier paragraphe de l'article 173 autorise les préfets et sous-préfets à s'y faire représenter par un délégué quelconque.

(1) MORGAND, 1910, n. 2254.

CHAPITRE III

Le budget du syndicat.

L'article 177 de 1890 devenu sans changement l'article 176 de 1917 est ainsi conçu :

« Article 176. — Le budget du syndicat pourvoit aux dépenses de création et d'entretien des établissements ou services pour lesquels le syndicat est constitué.

« Les recettes de ce budget comprennent :

« 1. La contribution des communes associées. Cette contribution est obligatoire pour les dites communes pendant la durée de l'association et dans la limite des nécessités du service telle que les délibérations initiales des Conseils municipaux l'ont déterminée.

« Les communes associées pourront affecter à cette dépense leurs ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles.

« Elles sont, en outre, autorisées à voter, à cet effet, cinq centimes spéciaux ;

« 2. Le revenu des biens, meubles ou immeubles, de l'association ;

« 3. Les sommes qu'elle reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ;

« 4. Les subventions de l'Etat, du département et des communes ;

« 5. Les produits des dons ou legs.

« Copie de ce budget et des comptes du syndicat sera adressée chaque année aux Conseils municipaux des communes syndiquées.

« Les conseillers municipaux de ces communes pourront prendre communication des procès-verbaux des délibérations du comité et de celles du bureau. »

Nous avons vu que dans le projet de 1870 repris plus tard par MM. de Barante et Waddington, le Conseil cantonal pouvait voter des centimes additionnels, mais seulement avec le consentement de toutes les communes du canton. On pense que cet assentiment ferait généralement défaut et qu'ainsi le Conseil cantonal eut risqué de ne point avoir de ressources.

Aussi, dans son projet d'organisation cantonale, le ministre de l'Intérieur Goblet avait-il proposé pour alimenter le budget cantonal, un prélèvement sur les impôts établis au profit des communes. On prévoit quelles résistances et quelles protestations eût soulevé dans nos petites communes une contribution de ce genre levée d'office sur le budget municipal déjà si pauvre, et pour le fonctionnement d'une œuvre à laquelle elles n'auraient pas consenti, et dont l'utilité serait souvent contestée par elles.

C'est pour cela que Charles Floquet, dans son exposé des motifs, repousse aussi l'idée qui consisterait à attribuer aux syndicats de communes une part dans un impôt d'Etat, car il estime que c'est « aux populations qui profitent d'un

service à en supporter d'abord les charges » et sans proscrire les subventions de l'Etat ou du département, il déclare qu'elles ne doivent pas former la ressource véritable du budget des associations de communes. « C'est aux associés seulement (c'est-à-dire aux communes syndiquées), que l'association communale peut demander les fonds nécessaires à son fonctionnement. » Une condition essentielle pour la formation des syndicats est donc que les communes associées aient décidé de consacrer à l'œuvre d'utilité intercommunale entreprise par elles des ressources suffisantes.

Bien que M. Margand voit dans ces charges communales une véritable dépense obligatoire nouvelle nous pensons avec d'autres auteurs (1), que le concours financier de la commune syndiquée est une « dette obligatoire » et non une « dépense obligatoire », car l'obligation purement contractuelle ne résulte pas ici d'une décision de loi, mais d'un engagement volontaire; c'est une dette de droit commun. Une fois qu'une commune est syndiquée, le préfet en cas de refus du vote de la contribution syndicale par le conseil municipal, peut inscrire d'office cette dépense au budget, à condition toutefois que les sommes réclamées aux communes, soient bien conformes au service commun déterminé par les délibérations qui lui ont donné naissance, et par le décret ou l'arrêté d'institution.

Les communes associées s'acquitteront de leurs dettes au moyen de leurs ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles; elles pourront en outre y affecter cinq centi-

(1) Maurice BLOCK, *Dictionnaire de l'Administration française*.

mes spéciaux que l'article 176 les autorise à s'imposer par addition au principal de leurs contributions directes. Le vote de ces centimes n'est pas soumis à une autorisation spéciale de l'autorité administrative; l'imposition est perçue en vertu de la délibération qui l'établit et de l'approbation du budget (1). En plus de cette cotisation obligatoire, les communes syndiquées peuvent allouer au syndicat des subventions facultatives.

Comme pour la commune (art. 135), le budget du syndicat se divise en budget ordinaire, dont les dépenses sont annuelles et permanentes, et en budget extraordinaire qui comprend les dépenses accidentelles ou temporaires. La loi ne donne pas l'énumération des dépenses à inscrire au budget, celles-ci variant avec la nature de l'objet du syndicat. Elle ne parle pas non plus pour les recettes, des impositions et du produit des emprunts.

Le syndicat n'a pas le droit d'imposer directement le contribuable, car le comité qui le régit n'a aucun caractère politique puisqu'il est composé de délégués des Conseils municipaux n'étant pas l'émanation du suffrage universel, et suivant les principes du droit public français, le comité n'a pas le droit de lever des impôts, ce pouvoir souverain n'appartenant qu'au peuple ou à sa représentation. Ainsi, seul un texte formel pourrait attribuer au syndicat le droit de frapper directement des impositions sur le contribuable (1).

En principe, rien ne s'oppose à ce qu'un syndicat de

(1) Circul. minist. int., 1890.

(1) RAMALHO, page 8. *Revue générale de l'administration*, 1895.

communes contracte un emprunt (1). Le fait cependant est assez rare, car si un emprunt était nécessaire pour les frais de constitution, il serait plus facilement contracté par chaque commune suivant la part qu'elle doit apporter à l'association, quitte à faire passer ensuite dans le budget du syndicat les sommes réalisées par ce moyen. Si, nonobstant, un syndicat voulait recourir à l'emprunt, la circulaire ministérielle du 10 août 1890 décide que l'opération devra être votée et autorisée dans les mêmes conditions que les emprunts communaux (art. 141, 142, 143 de la loi de 1884, modifiées par la loi du 7 avril 1902).

Le paiement des dépenses et le recouvrement des recettes, sont confiés à un comptable qui en est seul chargé. Toute personne autre que le receveur du syndicat qui se serait ingérée dans le maniement des deniers du syndicat, serait de ce seul fait constitué comptable et pourrait en outre, être poursuivie en vertu du Code pénal comme s'étant immiscée dans les fonctions publiques. Les recettes sont effectuées en vertu d'états dressés par le président du comité et rendus exécutoires par le sous-préfet. Les titres de recettes sont transmis au comptable par l'intermédiaire du receveur des finances. Ce sont les tribunaux qui jugent les oppositions au recouvrement des recettes suivant la procédure des affaires sommaires.

Le président du syndicat remplit le rôle d'ordonnateur des dépenses et le comité délibère sur les comptes qui lui sont présentés par le président. Une fois arrêtés par le comité, les comptes sont apurés soit par le Conseil de

(1) Circulaire ministérielle du 10 août 1890.

préfecture, sauf recours à la Cour des Comptes, soit directement par cette haute juridiction pour les syndicats dont les revenus sont supérieurs à 30,000 francs.

En résumé, le syndicat organise son budget comme il l'entend du moment que les communes ne lèvent pas plus de cinq centimes spéciaux. Il y a donc autonomie financière puisque pas de dépense obligatoire, mais surveillée quant à la légalité des recettes et au bien-fondé des dépenses.

Ce budget doit cependant être apuré par le Conseil de préfecture; il semble qu'une assemblée administrative élue, comme le Conseil général ou la Commission départementale qui la représente d'une façon permanente, serait mieux placée pour apprécier le bien-fondé des dépenses.

Le comptable du syndicat est assujéti à la surveillance du receveur des finances, et, s'il est en même temps comptable du syndicat et percepteur, sa gestion du syndicat est garantie par la responsabilité du receveur des finances.

Enfin les prescriptions du décret du 31 mai 1862 sont applicables à la comptabilité des syndicats de communes.

Les deux derniers paragraphes de l'article 176 furent ajoutés par la commission de la Chambre de 1890; ils ont trait à la communication des comptes, budgets et délibérations; nous les étudierons en même temps que la publicité des délibérations.

CHAPITRE IV

Durée du syndicat.

L'article 178 de 1917 est ainsi conçu :

« Art. 178. — Le syndicat est formé, soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par la décision d'institution. Il est dissous, soit de plein droit, par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet, soit par le consentement de tous les Conseils municipaux intéressés. Il peut être dissous, par décret, sur la demande motivée de la majorité des dits Conseils et l'avis de la Commission départementale. Le décret de dissolution détermine, sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la liquidation du syndicat. »

L'article 178 comprend cinq cas de dissolution; les quatre premiers sont des cas de dissolution volontaire, ou sur la demande de la majorité des membres du comité. Le cinquième envisage la dissolution d'office; nous l'étudierons dans le titre consacré à l'examen de la tutelle administrative sur les actes.

Les deux premiers cas ne faisaient pas partie du projet Floquet; ils ont été une innovation de la commission de 1890. En décidant que le syndicat sera dissous de plein

droit, par l'expiration du temps pour lequel il a été formé, ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet, les dispositions législatives font rentrer ces deux cas dans le droit commun en matière de société civile. (Code civil, art. 1865).

Mais le troisième cas, en décidant que le syndicat pourra être dissous par la volonté unanime (*uno corde et quasi una ore*) de tous les Conseils municipaux intéressés, ne suit pas la règle générale en matière de société civile, par laquelle la volonté d'un ou de plusieurs de ne plus faire partie de la société suffit pour entraîner la dissolution de la société.

Dans ces trois cas, la dissolution est de plein droit (1) et il n'est pas besoin d'un décret pour la prononcer. En ce qui concerne la répartition des biens du syndicat, il semble qu'aucune difficulté ne peut s'élever entre les communes, puisqu'elles règlent elles-mêmes les conditions de la liquidation. Si toutefois, dans un des trois cas de dissolution de plein droit, les communes n'étaient pas d'accord sur le partage de l'actif, un décret en ferait la répartition. Il semble que la répartition serait peut-être mieux faite par le Conseil général, avec possibilité de recours devant le Conseil d'Etat.

Le législateur de 1917 a légèrement modifié le texte de la quatrième hypothèse de dissolution. « Le syndicat peut être dissous par décret sur la demande motivée de

(1) Un cas tout à fait spécial de dissolution a eu lieu dans le ressort de la préfecture d'Alger : Un syndicat constitué le 17 septembre 1896 pour la construction d'un tramway électrique desservant les communes de Mustapha et d'Alger a été dissous de plein droit le 10 avril 1904 par la réunion de ces deux communes.

la majorité des dits conseils et l'*avis de la Commission départementale* ».

Cette adjonction est expliquée ainsi par M. Paul Meunier (1) : « Si la dissolution est demandée par la majorité des Conseils municipaux, nous nous contentons d'un décret simple pris sur l'avis de la Commission départementale pour sauvegarder le cas échéant les droits de la minorité. C'est la Commission départementale du lieu où siège le syndicat qui doit être consultée ».

Mais le pouvoir de rendre ce décret est discrétionnaire pour le Gouvernement qui peut très bien vouloir maintenir l'association pour une raison d'intérêt public, peut-être même politique. Il ne semble pas que « l'avis de la Commission départementale puisse être en quoi que ce soit une protection contre les mesures arbitraires; aussi M. Berthélémy déclare que cette adjonction est une innovation « inconsiderée » de la loi de 1917. Le législateur a opéré par demi-mesure; il aurait mieux fait de donner franchement le pouvoir de dissoudre aux assemblées départementales, quitte à rendre leurs décisions susceptibles d'un recours au Conseil d'Etat.

Quoi qu'il en soit, dans la législation actuelle et suivant une règle de jurisprudence appliquée d'une façon constante par le Conseil d'Etat, lorsque le Gouvernement est appelé à dissoudre une association reconnue d'utilité publique, sur la demande de la société elle-même, le décret de dissolution déterminera, sous réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opérera la liquidation du syndicat.

(1) *Journal Officiel*, annexe n° 1017, séance de la Chambre du 17 juin 1915.

TITRE II

La tutelle administrative sur les personnes.

Dans l'étude du fonctionnement du syndicat, nous avons vu que les conditions de l'ordre et de la tenue des séances du comité du syndicat de communes suivaient les mêmes règles que celles prescrites, pour les réunions des Conseils municipaux, par le chapitre II de la loi de 1884.

Or, aux termes de l'article 60 de ce chapitre, il est dit que « tout membre du Conseil municipal qui, sans motifs reconnus légitimes par le Conseil, a manqué à trois convocations successives, peut être, après avoir été admis à fournir ses explications, déclaré démissionnaire par le préfet ». Bien que M. Maurice Block, dans son *Dictionnaire de la l'Administration française* (1) pense que la démission d'office n'existe pas en ce qui concerne les délégués des communes au comité du syndicat, il semble que, si un délégué se désintéresse des affaires intercommunales au point de ne pas assister trois fois de suite aux assemblées du comité, il est indispensable de prononcer même malgré lui sa démission d'office. Mais afin de ne pas se laisser perpétrer des abus, un recours doit, de même que pour les conseillers municipaux, lui être ouvert « dans

(1) Au mot « organisation communale ».

les dix jours de la notification, devant le Conseil de préfecture ». En vue d'empêcher que le favoritisme gouvernemental ne se serve de la démission d'office comme d'une arme politique, il serait peut-être préférable de confier le pouvoir de juridiction d'appel à une des assemblées départementales (Conseil général ou Commission départementale) avec possibilité de recours devant le Conseil d'Etat. Le mieux serait de permettre à la commune de retirer le mandat à ses délégués qui ne se seraient pas rendus à trois séances consécutives.

La tutelle administrative sur les personnes s'exerce aussi sur la nomination du receveur du syndicat.

Le dernier paragraphe de l'article 172 est ainsi conçu :

A moins de dispositions contraires confirmées par la décision d'institution, les fonctions de receveur du syndicat sont exercées par le receveur municipal de la commune siège du syndicat. »

Le projet Floquet disposait que « le syndicat a pour comptable le receveur municipal de la commune siège du syndicat ». Mais la Chambre des députés, estimant que le receveur municipal n'aurait peut-être pas toujours grande compétence pour la gestion de certains biens, en particulier des immeubles, fit précéder la proposition du paragraphe 3 de l'article 172 de ces mots : « A moins de dispositions contraires confirmées par le décret d'institution », ce qui autorise un syndicat à se donner un receveur spécial si cela est stipulé dans le décret d'institution. La loi de 1917 conserva le numéro et le texte de l'article 172 de la loi de 1890 en substituant le mot « décision

d'institution » au mot « décret d'institution ». Ce n'est donc qu'en cas de stipulation expresse que le syndicat aura le droit d'avoir un receveur spécial; la nomination de ce receveur sera faite par le préfet sur une liste de trois noms, présentée par le comité, suivant la règle de l'article 156 de la loi de 1884 qui vise la nomination d'un receveur municipal spécial.

Ce choix du receveur semble être une mesure de défiance vis-à-vis des membres du comité, qui, par la surveillance individuelle qu'ils exercent naturellement sur le receveur et par l'approbation annuelle des comptes, sont plus intéressés que le pouvoir central à la parfaite probité du comptable du syndicat. Seul, le comité devrait pouvoir choisir et révoquer à son gré le receveur.

TITRE III

La tutelle administrative sur les actes.

CHAPITRE I

Mode de création du syndicat.

L'article 169 de 1890 est ainsi conçu :

« Article 169. — Lorsque les Conseils municipaux de deux ou de plusieurs communes d'un même département ou de départements limitrophes ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale et qu'ils ont décidé de consacrer à cette œuvre des ressources suffisantes, les délibérations prises sont transmises par le préfet au ministre de l'intérieur, et, s'il y a lieu, un décret rendu en Conseil d'Etat autorise la création de l'association qui prend le nom de syndicat de communes.

D'autres communes que celles primitivement associées peuvent être admises, avec le consentement de celles-ci, à faire partie de l'association. Les délibérations prises à cet effet par les Conseils municipaux de ces communes et des

communes déjà syndiquées sont approuvées par décret simple. »

L'article premier du projet Floquet n'autorisait la formation d'un syndicat qu'entre des communes limitrophes du même département et, de plus, il n'était pas question de l'assentiment des communes associées, pour l'admission d'une nouvelle commune dans le syndicat.

Modifié sur ces deux points, l'article premier du projet Floquet devint l'article 169 de la loi du 22 mars 1890. La commission de la Chambre fit voter par cette assemblée la possibilité d'association entre communes limitrophes, même appartenant à des départements voisins. Le Sénat alla plus loin. En effet, sur le rapport de M. Labiche, la Haute-Assemblée autorisa les communes, appartenant à des départements limitrophes, à s'associer même si elles n'étaient pas voisines les unes des autres. Mais l'exercice de la tutelle qui pèse sur les syndicats, ne pouvant être partagé entre les préfets, la loi de 1890 décida que, dans ce cas, le syndicat ressort de la préfecture du département auquel appartient la commune siège de l'association (art. 170).

Que les communes, désirant former une association, fassent partie du même département ou de plusieurs, le décret d'institution rendu en Conseil d'Etat ne saurait être attaqué par la voie contentieuse pour fausse appréciation de l'intérêt intercommunal de l'œuvre qu'il s'agit d'entreprendre (1).

Cependant d'autres communes que celles primitivement

(1) *Revue générale de l'administration*, 1897, t. I, page 409.

associées, peuvent être admises à faire partie du syndicat, à la suite de délibérations des Conseils municipaux approuvées par un décret simple; le décret simple suffit, parce qu'il ne s'agit plus de créer un nouvel être moral, mais de lui agréger de nouveaux membres.

Telle est l'économie de l'article 169 de 1890. Mais la nécessité du décret en Conseil d'Etat, pour autoriser la formation du syndicat de communes, entraîne une procédure lente, compliquée, qui n'échappe pas toujours à l'arbitraire; aussi les communes montraient-elles peu d'empressement à réclamer pour elles le bénéfice de cette législation. Il était facile de prévoir qu'à la suite de la guerre de 1914-1918, les communes auraient à faire face à d'énormes charges d'assistance et de solidarité, à des dépenses écrasantes sous le fardeau desquelles les grandes comme les petites agglomérations isolées menaceraient de succomber. Cette situation exigerait des dispositions législatives nouvelles.

Aussi, le 13 novembre 1917, fut promulguée une loi modifiant principalement l'article 169 de la loi de 1890; le nouvel article 169 de la loi de 1917 est ainsi conçu :

« Article 169. — Lorsque les Conseils municipaux de deux ou de plusieurs communes d'un même département ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent pour des œuvres d'utilité intercommunale et qu'ils ont décidé de consacrer à cette œuvre les ressources suffisantes.

Les délibérations prises sont soumises au préfet, qui, sur

l'avis du Conseil général, décide s'il y a lieu d'autoriser, dans le département, la création du syndicat.

« En cas de refus, la décision du préfet peut être déférée au Conseil d'Etat par les Conseils municipaux intéressés.

« Des communes du même département, autres que celles primitivement associées, peuvent être admises, avec le consentement de celles-ci, et suivant les règles ci-dessus prescrites, à faire partie de l'association qui prend le nom de syndicat de communes.

« D'autres communes appartenant à des départements limitrophes peuvent, par un décret rendu en Conseil d'Etat, être admises du consentement des communes associées, à faire partie du syndicat. »

Voici comment le Parlement fut amené à changer les formalités de création des syndicats intercommunaux. Le 19 mars 1915, M. Paul Meunier, député, déposa sur le bureau de la Chambre une proposition de loi tendant à modifier l'article 169 de la loi de 1890. Dans son exposé des motifs (1), ce député préconisait « afin de sauver le pays du désastre économique qui le menace, une politique vigoureuse de décentralisation et, pour cela, une solide et étroite union de nos laborieuses et vaillantes petites communes rurales ». Pour assurer cette union indispensable et cette collaboration féconde, il demandait au législateur de prendre en faveur des communes une sage et première mesure de décentralisation, en libérant de toutes entraves la création des syndicats de communes. Les communes au-

(1) *Journal officiel*, Chambre, n° 765, année 1915.

raient pu se former librement en syndicats si le Parlement avait voté le projet Paul Meunier, qui disposait que : « Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires et après en avoir averti les préfets, une association en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale.

La commission d'administration générale, départementale et communale confia le rapport de cette proposition à M. Paul Meunier. Ce rapport (1), déposé le 17 juin 1915, décidait d'écarter le régime de la liberté absolue de formation de syndicat et de confier à la commission départementale du Conseil général le pouvoir d'autoriser les associations de communes. En cas de décision défavorable de la Commission départementale, aux termes des articles 86, 87 et 88 de la loi du 10 août 1871, les Conseils municipaux pourraient interjeter appel devant le Conseil général, et même ouvrir un recours au Conseil d'Etat, statuant au contentieux, pour cause d'excès de pouvoir, soit de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Ce même rapport déclarait que, si des communes des départements limitrophes désiraient s'agréger à l'association ainsi créée, elles devaient obtenir l'autorisation nécessaire de la Commission départementale ou du Conseil général du département dont elles relèvent; il en serait de même, à l'intérieur du département, pour l'admission d'une nouvelle commune à un syndicat déjà créé.

Le gouvernement, en la personne de M. Jacquier, sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur, demande, le 21 juillet 1915,

(1) *Journal officiel*, Annexe n° 1018, page 599, Chambre, année 1915.

à la commission de la Chambre, de décider que le pouvoir d'autoriser les syndicats de communes, appartiendrait au préfet statuant en Conseil de préfecture et non pas à la Commission départementale comme le voulait la proposition. Un débat (1) s'éleva sur cette communication du Gouvernement. MM. les députés Grousseau et Delaroue firent observer au ministre que la volonté de la commission était tout à la fois de faire œuvre de *décentralisation* et d'*émancipation*, et que la réforme ne vaudrait plus rien si l'agent du pouvoir central, c'est-à-dire le préfet, restait maître d'arrêter toutes les initiatives communales. Le sous-secrétaire d'Etat fit alors remarquer, que, si une association de communes pouvait être formée sur une décision de la Commission départementale, il pourrait se produire des cas où un syndicat de communes serait créé en violation des dispositions légales; par exemple, si l'œuvre envisagée était tout à fait en dehors de la compétence des communes.

La commission parlementaire prit alors l'engagement d'inscrire dans le texte de la nouvelle loi que les articles 47 et 88 de la loi du 10 août 1871, relatifs aux recours ouverts par le préfet contre les décisions du Conseil général et de la Commission départementale, étaient justement applicables. Ces recours étant dans tous les cas suspensifs, le Gouvernement obtenait satisfaction.

Mais les partisans du régime centralisateur n'avaient pas désarmé et un amendement, signé de MM. Pierre Per-

(1) *Journal officiel*, n° 1135, Chambre, 1^{er} rapport supplémentaire de Paul Meunier.

reau-Pradier et Talon, tendait à confier aux préfets le pouvoir d'autoriser la création des syndicats. Il fut repoussé, le 6 août 1915, par la commission (1) comme contraire aux principes de décentralisation et d'affranchissement administratif qui sont à la base de la proposition de loi.

Mais une scission importante s'étant produite parmi les membres de la commission d'administration générale, celle-ci décida (2), « afin de maintenir l'unanimité », de se contenter d'une opération, « déjà intéressante », de décentralisation communale, laissant de côté l'idée d'affranchissement de communes. La commission proposa le 23 septembre 1915, un texte déclarant que les délibérations concordantes des conseils municipaux sont soumises au préfet qui, sur l'avis *conforme* du Conseil général, décide s'il y a lieu d'autoriser dans le département la création du syndicat. En cas de refus, la décision du préfet peut être déférée en Conseil d'Etat par les Conseils municipaux intéressés.

Répondant à une intervention de M. Louis Puech, M. Paul Meunier déclara à la séance (3) de la Chambre des Députés, que les associations de communes ne pourraient jamais se constituer, si on persistait à subordonner leur création à l'agrément du pouvoir central et au bon plaisir du Conseil d'Etat. « Il est temps, Messieurs, de libérer nos communes et nos départements de la tutelle oppressive

(1) *Journal officiel*, Annexes n° 1195, année 1915, Chambre, 2^e rapport supplémentaire de Paul Meunier.

(2) *Journal officiel*, Annexe n° 1288, Chambre, année 1915.

(3) *Journal officiel*, Débats parlementaires. Chambre 12 septembre 1916.

du Conseil d'Etat. Il est temps de restreindre les pouvoirs excessifs de cette assemblée de hauts fonctionnaires. C'est ce que nous faisons aujourd'hui pour les syndicats de communes. La réforme est une œuvre restreinte de décentralisation. Elle dessaisit le pouvoir central du droit qu'il avait eu jusqu'ici et dont il avait si peu ou si mal usé de créer des syndicats de communes ».

Cette proposition de loi de la commission parlementaire ne parlait plus, comme la loi de 1890, de l'obligation pour les communes de déclarer leur volonté de consacrer des ressources suffisantes à l'œuvre d'utilité intercommunale votée par la Chambre à la séance du 12 septembre 1916 et transmise au Sénat.

Ce fut M. le sénateur Martinet qui fut chargé par la commission sénatoriale de rapporter (1) la proposition de loi adoptée par la Chambre des députés; il constate dans son exposé des motifs que « la vie administrative est en quelque sorte suspendue; il semble nécessaire d'y pourvoir en substituant à l'action du pouvoir central, celle de la représentation départementale mieux placée et plus qualifiée pour apprécier l'opportunité de la création des syndicats et donner aux vœux des communes une solution rapide ». Une des modifications proposées, au nom de la commission du Sénat, porte que, quand des Conseils municipaux auront décidé de créer un syndicat de communes, ils devront tout d'abord assurer les ressources nécessaires à la marche régulière de l'organisation prévue. C'était donc le retour, pour cette question, à la législation de

(1) *Journal officiel*, Annexes n° 287, Sénat, séance du 31 juillet 1917.

1890. Le Conseil d'Etat avait d'ailleurs appliqué très strictement la nécessité de la constitution d'un actif commun, entre autres en refusant « d'autoriser plusieurs communes à constituer un syndicat pour la création d'un hospice intercommunal avant que les ressources nécessaires aient été réalisées (1). (19 décembre 1895, Nanteuil le Haudoin.)

Une autre modification du rapport Martinet est la suppression du mot « conforme » dans la disposition « sur l'avis conforme du Conseil général ».

Le projet voté par la Chambre disposait que « d'autres communes appartenant à des départements limitrophes ou d'autres communes du même département que celles primitivement associées peuvent être admises, avec le consentement de celles-ci et suivant les règles ci-dessus prescrites à faire partie de l'association ». La commission du Sénat estima qu'il fallait faire une discrimination. Aussi, elle décida d'une part, que les communes appartenant au département où est le siège du syndicat peuvent être admises dans les conditions ordinaires, c'est-à-dire par arrêté du préfet sur l'avis du Conseil général; d'autre part, que les communes qui appartiennent à des départements limitrophes ne peuvent être admises à faire partie du syndicat que par un décret rendu au Conseil d'Etat.

Au sujet de cette distinction, M. le sénateur Hervey déclara, qu'il ne comprenait pas pourquoi on faisait une telle différence entre les communes qui sont séparées par la « barrière artificielle du département ». Le rapporteur répondit que c'était afin d'éviter des conflits possibles de

(1) *Notes de jurisprudence*, Raynaud, 1897, page 146.

département à département. « Vous avez des départements qui ont comme limitrophes de nombreux départements de telle sorte qu'il vous faudrait une procédure extrêmement compliquée et bizarre, puisque vous pourriez avoir à réunir les demandes d'un nombre considérable de communes qui viendraient demander à faire partie du syndicat central. Vous auriez ainsi toute une série d'instructions, le vote des Conseils municipaux, l'intervention des préfets, des Conseil généraux » et qu'il paraissait plus simple et plus pratique, d'admettre, pour les communes appartenant à des départements limitrophes que l'autorisation de se syndiquer fut donnée par le Président de la République statuant par un décret pris en Conseil d'Etat.

Il faut remarquer que, dans ce cas, la loi ne parle pas de recours contre ce décret. Faut-il reconnaître au Chef de l'Etat un pouvoir discrétionnaire? Non, à notre avis, car nous ne voyons aucune raison pour qu'un recours contre ce décret puisse être déclaré irrecevable.

Le Sénat, dans sa séance du 25 septembre 1917, adopta la proposition de sa commission. Retourné à la Chambre, le projet du Sénat donna lieu à un rapport (1) favorable de M. Paul Meunier et fut adopté sans discussion par la Chambre le 8 novembre 1917. Ce projet est devenu l'article 169 de la nouvelle loi du 13 novembre 1917 (*Journal officiel* du 16 novembre 1917).

Ainsi, d'après la loi de 1917, le recours au Conseil d'Etat est ouvert aux Conseils municipaux intéressés agissant à titre collectif, contre le refus d'arrêté préfectoral d'institu-

(1) *Journal officiel*, Annexe n° 3918, Chambre 1917.

tion; ce fait implique que les communes d'un même département ont acquis un véritable droit à la formation du syndicat. D'ailleurs l'action des communes ne ferait pas obstacle à une action individuelle d'un des conseillers agissant au nom des intérêts lésés (1). Les préfets sont désormais juges de la légalité, mais non de l'opportunité des délibérations prises à cette fin (2); ils ne peuvent prendre un arrêté d'institution que, si, l'œuvre étant bien d'utilité intercommunale, elle pouvait être comprise dans les attributions d'une commune. En raison de cette restriction, bien des objets très utiles à réaliser pour plusieurs communes, mais qui ne sont pas inscrits dans la loi municipale, ne pourront donner lieu à la formation d'un syndicat.

(1) Lois nouvelles, 1^{er} février 1918.

(2) M. BERTHÉLÉMY, édition 1920, au mot : Syndicats de communes

CHAPITRE III

Buts des syndicats

A la différence des conférences intercommunales et des commissions syndicales, les communes peuvent se constituer en syndicat pour toute « œuvre d'utilité intercommunale ». Aussi doit-on considérer comme un avantage l'hypothèse d'associations de communes, ayant suivant les besoins, des buts très divers.

C'est ainsi qu'à titre d'exemple et suivant les objets, nous pouvons citer parmi les syndicats créés entre 1890 et 1917 ceux relatifs aux :

A) Adduction d'eau;

1. Un syndicat de communes fut créé entre les communes d'Eu, Tréport (Seine-Inférieure) et Mers (Somme) par décret du 31 décembre 1896 pour administrer et gérer les droits de ces communes sur un service de distribution d'eau;

2. Un décret du 9 avril 1910 a constitué un syndicat entre les communes des Echelles et de Saint-Christophe-la-Grotte (Savoie) et les communes de Saint-Christophe-entre-deux-Guiers et Entre-deux-Guiers (Isère) en vue « d'organiser un service d'eau pour l'alimentation collective des dites communes » au moyen de la dérivation des

eaux de la source dite « Fontaine Froide » située en Savoie. Le siège est les Echelles (Savoie);

3. Quatre communes de l'Ardèche se sont constituées en syndicat (Darbies, Lavilledieu, Lussas et Saint-Germain). Ce syndicat approuvé par décret du 4 juin 1907 a pour but la réalisation d'un projet d'adduction d'eau potable;

4. Dans l'Aude, les communes de la Nouvelle, Portel, Sigeau firent approuver la création d'un syndicat ayant pour but, l'entretien et l'amélioration de la canalisation des eaux de la rivière servant à l'alimentation de ces communes en eau potable;

5. Dans le département de la Gironde, un syndicat fut formé par les communes du Bouscat et de Candéran (banlieue de Bordeaux) en vue de l'adduction d'eau potable;

B) Administration de biens indivis;

En raison de l'insuffisance des pouvoirs d'une commission syndicale, plusieurs communes des Basses-Pyrénées décidèrent de confier l'administration de leurs biens indivis à des syndicats de communes. C'est dans ce but, que furent constitués cinq syndicats dans l'arrondissement de Mauléon et sept dans l'arrondissement d'Oloron.

C) Alimentation d'une rivière;

Dans les Hautes-Pyrénées, sept communes se constituèrent en syndicat en vue de « l'alimentation de la rivière de la Solle ».

D) Amélioration de voies de communication;

Dans le Doubs, quatorze communes de l'arrondissement de Pontarlier furent autorisées par un décret du 5 août

1905 à former un syndicat en vue de l'amélioration des voies de communication.

E) Bureau de bienfaisance;

Un décret du 8 mars 1906 a autorisé la constitution d'un syndicat entre les communes de Valleroy aux Saules, Hymont et Hagécourt en vue de la création d'un bureau de bienfaisance intercommunal ayant son siège à Valleroy-aux-Saules et chargé d'assurer l'exécution d'un legs fait par M. Français en faveur des pauvres de ces trois communes (Vosges).

F) Création d'un hospice;

Dans le département des Vosges, un syndicat fut créé par un décret du 25 avril 1894 entre trente-trois communes en vue de l'hospitalisation des vieillards et infirmes de ces localités. Le siège du syndicat est Bruyères où fut créé l'hospice intercommunal.

G) Dessèchement et assainissement des marais;

Un décret du 8 janvier 1913 a constitué le « syndicat intercommunal des marais du Fusin » dont le siège est à Corbeilles-du-Gâtinais. Il a pour but l'exécution et l'entretien des travaux nécessaires à l'assainissement des marais du Fusin (Loiret).

Dans le Cantal, un syndicat de communes dont le siège est Mouvialles a pour objet le dessèchement des marais de Mouvialles.

H) Ecole intercommunale;

La constitution d'un syndicat entre les communes de Mégreville, Tamerville, Valognes et Brix (Manche) fut au-

torisée par décret du 24 août 1907 en vue de la création et de l'entretien d'une école mixte intercommunale.

I) Entretien d'une digue;

Dans l'Aude, les communes de Marbonne, Armissan, Vinasseau et Coursau se constituèrent en syndicat en vue de la réfection et de l'entretien d'une digue de protection sur la rivière l'Aude.

J) Entreprise d'éclairage;

Un syndicat fut créé par un décret du 31 décembre 1903 entre quarante-cinq communes de la Seine et huit communes de Seine et Oise en vue de poursuivre et de contrôler l'exécution des clauses des traités passés pour la distribution du gaz entre chacune de ces communes et MM. Rouland et Chamon. L'article 2 du décret décide que le syndicat est constitué pour une durée de trente-deux ans et sera dissous de plein droit le 31 décembre 1935.

Le siège du syndicat est fixé à Saint-Denis.

Plusieurs communes demandèrent leur admission à ce syndicat qui compte aujourd'hui cinquante-deux communes de la Seine et treize de Seine et Oise. Aux anciens concessionnaires Rouland et Chammon est substituée aujourd'hui la Société d'Eclairage, Chauffage et Force motrice (1).

K) Evacuation des eaux;

Un décret du 28 janvier 1896 a approuvé la constitution d'un syndicat comprenant les communes de Champlive

(1) Renseignements fournis par la direction des affaires départementales de la Préfecture de la Seine.

et Daumartin (Doubs) en vue de l'évacuation des eaux du plateau de Champlive.

L) Pont à péage;

Les communes de Thouars et de Saint-Jacques de Thouars (Deux-Sèvres) se sont formées en syndicat de communes en vue de la construction d'un pont à péage sur le Thouet pour relier ces deux communes.

M) Service extérieur des pompes funèbres;

Par un décret du 22 décembre 1905, quarante communes du département de la Seine se sont constituées en syndicat pour assurer le service extérieur des pompes funèbres par entreprise. (On sait que ce service a été concédé aux communes par la loi du 28 décembre 1904).

A cet effet, ce syndicat est chargé de conclure tout marché de gré à gré ou par adjudication publique et de contrôler leur exécution. Il est constitué pour une durée de vingt ans et sera dissous de plein droit le 31 décembre 1925.

Le siège du syndicat est fixé à Clichy.

La formation de ce syndicat est due à l'initiative de M. Théodore Tissier alors maire de Bagneux, aujourd'hui président de section au Conseil d'Etat et sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil.

N) Travaux d'assainissement.

Deux communes de la province d'Oran (Fleurus et Assi-Amour) ont été autorisées par un décret du 16 mai 1908, à se constituer en syndicat, en vue de l'entretien et de l'exécution des travaux de grosses réparations du canal d'assainissement de la plaine dans laquelle s'étendent ces

communes, ainsi que des ouvrages d'art qu'il comporte depuis son origine jusqu'à la fin de son parcours. Les communes de Fleurus et d'Assi-Amour contribuent respectivement, pour le tiers et les deux tiers aux dépenses de fonctionnement du syndicat et d'entretien en bon état des travaux.

Comme ministre de l'Intérieur, M. Floquet déclarait que le Gouvernement ne pensait pas qu'il fut nécessaire de limiter par la loi les objets pour lesquels les associations de communes pourront se former, car cette limitation risquerait fort d'être incomplète et d'entraver par conséquent les entreprises utiles. Et le rapporteur de la loi au Sénat, M. Labiche, disait que c'est avec raison que la loi s'abstenait de préciser : « Toute énumération aurait eu l'inconvénient d'être restrictive ».

Le décret en Conseil d'Etat ou l'arrêté préfectoral, suivant les cas, déterminera l'objet exclusif de l'activité intercommunale; l'association ne pourra donc s'occuper d'autres œuvres que de celles pour lesquelles les délibérations concordantes des communes intéressées l'auront formée. De plus, la compétence des communes réunies n'est pas plus étendue que celle propre à chaque commune, mais elle s'applique « à tout ce qui est de la compétence de la commune » (1). Donc, les services intercommunaux que les syndicats peuvent entreprendre, sont du même ordre que les services communaux. Ils doivent entrer dans la spécialité de la commune (*intra vires*) et comme le disait

(1) Intervention de M. le député Delaroue à la commission d'administration générale, le 17 juin 1915, annexes n° 1018 du *Journal Officiel*.

M. Haurion, le syndicat de communes peut (1) faire « plus grand » que la commune, il ne saurait faire « autre chose ».

C'est ainsi que les communes ne pouvant s'occuper de gestion industrielle, cette gestion est également interdite aux syndicats de communes (Lettre ministérielle du 21 août 1894) (1). Le gouvernement avait, depuis 1890, seule compétence pour apprécier le caractère communal de l'objet d'un syndicat en formation. Aucun administré n'avait qualité pour discuter cette question au contentieux, de telle sorte que le décret d'institution constituait en fait un acte discrétionnaire (3).

Mais, depuis le 13 novembre 1917, en cas de refus d'autorisation de création de syndicats de communes appartenant au même département, par arrêté préfectoral, sous prétexte que le but de l'association n'est pas compris dans les attributions d'une commune prise individuellement, les Conseils municipaux peuvent déférer la décision du préfet en Conseil d'Etat. Cependant le pouvoir discrétionnaire du gouvernement subsiste dans la législation actuelle, pour l'appréciation du caractère communal de l'objet d'un syndicat composé de communes appartenant à des départements limitrophes.

Des intérêts communs nouveaux peuvent se manifester après la création du syndicat. Prévoyant cette hypo-

(1) HAURION, *Précis de droit administratif et de droit public*, page 3560, édition 1919.

(2) *Revue générale de l'administration*, 1895, t. I, page 467.

(3) Avis du Conseil d'Etat 17 juillet 1896. *Revue générale d'administration*, 1897, p. 409.

thèse, l'article 178 de la loi de 1890 accorde la faculté, pour le syndicat, d'organiser des services autres que ceux qui avaient été primitivement prévus : Si tous les Conseils municipaux y consentent, un décret rendu en Conseil d'Etat autorisera le syndicat à étendre ses attributions au nouvel objet « d'utilité intercommunale ». Depuis 1917, aux termes de l'article 177, l'extension des attributions du syndicat doit être autorisée, par décision rendue dans la même forme que la décision d'institution, c'est-à-dire par arrêté préfectoral pour des communes du même département, décret en Conseil d'Etat pour des communes de départements limitrophes.

Nous avons donné au début de ce chapitre un aperçu de la diversité des objets que pouvait poursuivre un syndicat de communes; depuis 1890, des lois spéciales ont admis la création d'associations intercommunales en vue de certaines œuvres déterminées non prévues par la loi du 5 avril 1884.

C'est ainsi que la loi du 15 juillet 1893 décide, dans son article 26, que les dépenses du service de l'assistance médicale gratuite : honoraires des médecins, médicaments et appareils, frais de séjour des malades dans les hôpitaux, sont obligatoires pour les communes suivant une part déterminée. Ces dépenses, en cas d'insuffisance de ressources ordinaires, seront payées au moyen des centimes additionnels aux quatre contributions directes, ou des taxes d'octroi approuvées par l'autorité compétente suivant l'article 137 de la loi de 1884. Afin de diminuer les charges résultant de l'application de cette loi, les com-

munes sont autorisées à se réunir en syndicat. La constitution d'une association syndicale entre trois communes de l'Algérie (Monzaïville, La Thiffa et El-Affrou) en vue de l'établissement d'un service d'assistance médicale gratuite, fut autorisée par décret du 7 juillet 1896. Pour le même but, un décret du 11 août 1905 créa un syndicat de communes dans l'Oise, avec Saint-Just en Chaussée comme siège. Dans la province d'Oran, un décret du 28 mai 1902 a institué un syndicat entre les communes de Sidi-Chami. Valmy et Mangin, en vue de l'organisation d'un service d'assistance médicale gratuite pour les indigents malades.

La contribution des communes dans les recettes du budget du syndicat a été fixée à :

1,500 francs pour la commune de Sidi-Chemi;

300 francs pour celle de Valmy;

410 francs pour celle de Mangin.

Sur la demande des collectivités intéressées, cette contribution a été relevée par décret du 15 décembre 1920 dans la proportion de 100 pour cent pour permettre au syndicat grâce à cet accroissement de ressources d'avoir un médecin stable résidant à Sidi-Chemi même, siège du syndicat.

D'autre part, la loi du 15 février 1902 sur la protection de la *santé publique* déclare que, dans toute commune, le maire est tenu, afin de protéger la santé publique, de prendre des mesures de désinfection ou même de destruction des objets, pouvant servir de véhicules à la contagion des maladies transmissibles. Les dépenses rendues nécessaires par la présente loi, notamment celles causées par la destruction des objets, sont obligatoires. Une certaine

part est à la charge de la commune. Aussi l'article 2 de la même loi dispose que, « dans le cas où plusieurs communes auraient fait connaître leur volonté de s'associer conformément à la loi du 22 mars 1890 pour l'exécution des mesures sanitaires, elles pourront adopter les mêmes règlements qui leur seront rendus applicables suivant les formes prévues par la dite loi ».

Dans l'intérêt de la salubrité de sa commune, le maire peut demander à l'autorité préfectorale la création d'un abattoir public et commun. En vertu de la loi du 8 janvier 1905, la mise en activité de tout abattoir légalement établi dans une commune pour son compte ou pour le compte d'un syndicat de communes suivant la loi du 22 mars 1890, entraînera de plein droit la suppression des tueries et triperies particulières situées dans un périmètre déterminé par l'arrêté préfectoral.

Cette loi, excellente au point de vue sanitaire, donne aux communes, le droit de taxer au maximum à deux centimes par kilogramme de viande nette, les viandes de toute nature abattues dans l'établissement. De plus, il pourra être perçu par ces mêmes communes une taxe d'un centime par kilogramme de viande nette, sur les viandes dites à la main ou foraines, pour frais de visite ou de poinçonnage.

Ainsi, il est lucratif pour une commune d'avoir un abattoir public. Si les frais d'installation sont trop élevés, plusieurs communes peuvent se réunir pour créer un abattoir intercommunal.

Plusieurs syndicats de communes ont été créés dans ce

but, à partir de 1918, comme nous le verrons au chapitre relatif au rendement pratique de la loi du 13 novembre 1917.

Une autre application de syndicats de communes est prévue par la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie électrique distinguant :

1. Celles qui sont établies sur la voie publique en vertu de simples permissions de voiries;
2. Celles qui sont établies en vertu de concessions;
3. Celles qui sont établies en vertu d'une concession déclarée d'utilité publique.

En ce qui concerne les distributions d'énergie électrique établies en vertu de concessions, l'acte peut être passé par le président d'un syndicat de communes, en exécution d'une délibération du comité homologué par délibération des conseils municipaux de toutes les communes intéressées. La concession n'était définitive qu'après avoir été approuvée par le préfet, si l'acte de concession est conforme au cahier des charges-type, par un décret en Conseil d'Etat si elle en diffère.

En vertu des lois de 1890 et de 1906, un décret en date du 16 août 1913 a autorisé les communes de Danemoine, et quatre autres communes du département de l'Yonne à se constituer en syndicat en vue de passer les traités nécessaires pour la distribution de l'énergie et de l'éclairage électrique. Un second décret a autorisé le 5 mars 1914, les communes de Meuvy-Sautour, Cheney et La Chapelle-Vieille-Forêt (Yonne) à faire partie du syndicat de Danemoine.

Dans le département du Doubs, un syndicat de communes pour l'exploitation d'un réseau de distribution d'énergie électrique fut créé par un décret du 18 avril 1901 avec pour siège la commune de Labergement Sainte-Marie. Deux décrets du 24 novembre 1903 et du 16 septembre 1908 autorisèrent l'admission de nouvelles communes dans ce syndicat qui en comprend actuellement dix.

Pour le même objet et dans le même département, un décret du 16 août 1911, créa un syndicat de quinze communes avec Ouhans comme siège.

On voit combien est grande la diversité des cas d'application des syndicats de communes, mais le but de l'association doit toujours être compris dans la compétence individuelle de chaque commune.

Ainsi l'exploitation d'une ligne de tramway (1) (non la construction et l'entretien) demeure en dehors des attributions d'une commune et par suite du syndicat. Mais le Conseil d'Etat a décidé qu'un syndicat ne pouvait être formé pour une semblable entreprise car la situation des syndicats au point de vue « tant de la concession et de l'exploitation des chemins de fer d'intérêt local que du concours à recevoir le cas échéant de l'Etat pour l'exécution de ses lignes » est exactement celle d'une commune, dont le territoire comprendrait l'ensemble des territoires des communes syndiquées. La création d'une ligne de tramways peut faire l'objet d'un syndicat (2), mais

(1) *Revue générale de l'Administration*, 1895, t. I, page 467.

(2) Décret du 18 septembre 1893, tramways Porte Maillot-Maisons-Laffite-Colombes.

non l'exploitation qui ne rentre pas dans le cercle normal des attributions communales (1).

De même la police d'un cours d'eau étant du ressort du préfet, un syndicat ne peut être créé pour obtenir la reconstitution du cours normal d'une rivière ou le paiement des gardes pour constater les contraventions (2).

On peut citer encore, comme objets interdits aux syndicats de communes, l'entretien d'un médecin à frais communs suivant une décision ministérielle du 28 décembre 1899 (3); l'acceptation d'un legs, fait à une commune, d'une maison destinée à servir de musée cantonal « parce que les communes ne sont appelées à recueillir aucun émolument direct de la libéralité (4) ».

Les communes ne peuvent pas davantage, en vue de poursuivre une compagnie chargée d'assurer le service de l'alimentation de l'eau, se constituer en syndicats parce qu' « il n'y a pas là matière à création d'un être moral, distinct des communes et ayant un patrimoine propre (5) ».

Pour que sa constitution soit approuvée, il faut que le syndicat ait une action et une administration continues. Ainsi, les communes de Juvisy sur Orge et Vitry-Câtilion (Seine et Oise) avaient demandé l'autorisation de se grouper en syndicat en vue de concéder l'établissement et

(1) Avis du ministère de l'Intérieur, 21 août 1894, à la suite d'une demande faite par plusieurs communes du Loiret qui désiraient se constituer en syndicat pour l'exploitation d'un tramway.

(2) Décision du Conseil d'Etat du 14 juin 1897. *Jurisprudence municipale et rurale*, 1897, t. II, page 93.

(3) *Revue générale de l'administration*, 1900, t. III, p. 80.

(4) *Revue générale de l'administration*, 1893, t. III, p. 204.

(5) Affaires des communes suburbaines de Paris. *Revue générale de l'administration*, 1898, t. II, p. 431.

l'exploitation d'un abattoir intercommunal. Le concessionnaire futur devait être la Société générale des abattoirs municipaux de France; cette société devait prendre à sa charge toutes les dépenses de construction, d'installation, d'exploitation et d'entretien, en sorte que les budgets communaux n'auraient eu à supporter aucune charge de ce chef sauf l'entretien d'une voie d'accès de trente mètres destinée à mettre l'abattoir en communication avec une route départementale. A l'expiration de la concession, les deux communes seraient entrées en possession sans indemnité ni réserve de l'abattoir et de ses dépendances. Aux termes d'une clause de la convention, les communes devaient, par ailleurs, être appelées à assurer par voie de régie le service de l'abattoir, dans le cas où l'exploitation viendrait à être interrompue pendant quinze jours au moins. Aux termes d'un avis du 26 avril 1893, le ministre de l'Intérieur repoussa le projet de création de ce syndicat. « Il ne me semble pas possible de proposer l'institution d'un établissement public, sinon sans objet du moins sans attribution et sans budget et dont l'existence toute nominale resterait en fait en suspens jusqu'au jour de l'expiration de la concession. Sans contester donc que la construction et l'exploitation d'un abattoir intercommunal rentrent, en principe, dans la catégorie des entreprises qui peuvent motiver l'application du titre VIII de la loi municipale, je ne crois pas pouvoir saisir le Conseil d'Etat d'un projet de décret tendant à créer un organisme qui, aux termes du traité passé, n'aurait pas eu à fonctionner ou ne fonctionnerait qu'accidentellement. Au

surplus, les questions que peut soulever la concession projetée, telles que l'exploitation par voies de régie, l'entretien de la voie d'accès, le contrôle et la surveillance à exercer au nom des communes intéressées, peuvent être résolues au moyen de la procédure spéciale organisée pour des circonstances analogues par les articles 116 et suivants de la loi de 1884 ». Ainsi le projet de création de ce syndicat a été écarté parce que, si cet établissement avait été institué, le comité chargé de le représenter n'aurait eu ni à exercer une action administrative continue, ni à gérer des intérêts. Ce n'était donc pas la loi du 22 mars 1890 qui était applicable pendant la durée de concession, mais les articles 116 et suivants de 1884 et à l'expiration de la concession les articles 161 à 163 de 1884 créant les commissions syndicales pour l'administration des biens indivis : abattoirs et dépendances.

De même, de simples études préparatoires ne peuvent pas faire l'objet d'un syndicat de communes. Ainsi les communes de Chaville, Sèvres et Versailles avaient présenté un projet de syndicat en vue d'étudier les moyens de dériver un cours d'eau. Il fut rejeté car pour les travaux de nivellement et l'établissement de plans, il n'est pas besoin d'un patrimoine commun ou d'une gestion et d'une administration communes.

Parfois l'avis du ministre et celui du Conseil d'Etat se trouvent opposés en ce qui concerne les objets des syndicats. C'est ainsi qu'en 1894 les communes de Lamotte et de Mondragon (Vauluse) ayant demandé l'autorisation de se constituer en syndicat en vue de l'exécution de tra-

vaux de défense contre les invasions des eaux du Rhône, le ministre avait donné un avis favorable en ces termes : « Sans doute les travaux de défense contre les fleuves, rivières, et torrents figurent parmi ceux qui sont du domaine des associations syndicales (de propriétaires) régis par les lois du 21 juin 1865 et du 22 décembre 1888. Mais l'initiative privée, s'il y avait été fait appel, n'aurait vraisemblablement pas réalisé dans d'aussi bonnes conditions l'œuvre importante qu'il s'agit d'entreprendre, et n'aurait pas offert d'ailleurs les mêmes garanties que les communes; enfin malgré leur nature, les travaux en question ne présentent pas, comme la plupart de ceux des associations syndicales, un caractère d'utilité privée, mais un caractère de véritable utilité communale, les intérêts des propriétaires riverains n'étant pas seuls en jeu, mais aussi la sécurité des habitants » (1).

Le Conseil d'Etat ne s'y opposant pas, le décret fut rendu le 12 janvier 1894, mais l'avis de la Haute assemblée administrative a été inspiré par des considérations d'ordre pratique, tels que l'avancement des travaux déjà commencés aux digues de Balincourt et de Lauzon, par les ingénieurs des Ponts et Chaussées et les engagements pris par l'Etat à l'égard des communes intéressées. Quant au fond, le Conseil d'Etat fit remarquer que, d'après la loi du 16 septembre 1807, les travaux de défense contre les fleuves doivent être effectués par les propriétaires riverains réunis en association syndicale, et les frais de l'entreprise répartis entre eux, suivant la proportion de leur

(1) *Revue générale d'administration*, 1894, t. 1, page 294.

intérêt à l'exécution des travaux. « On ne saurait donc, en principe, autoriser la constitution de syndicat de communes pour exécuter des endiguements et faire supporter par l'ensemble des habitants les charges imposées par la loi à une catégorie déterminée de contribuables. »

En approuvant néanmoins le projet de décret d'institution du syndicat de Lamotte et de Mondragon, la jurisprudence si stricte du Conseil d'Etat a donc fléchi devant un état de fait malgré la loi.

Conclusions des chapitres I et II relatifs à la création et aux buts des syndicats de communes

Si le ministre de l'Intérieur et le Conseil d'Etat, en refusant les autorisations de fermer certains syndicats parce que leurs objets ne faisaient pas partie des attributions communales, se sont tenus à une interprétation très stricte de la loi, ils n'ont peut-être pas bien servi les intérêts des communes.

Pourquoi, en effet, un syndicat de communes ne pourrait-il pas exploiter une ligne de tramways? Il semble que les représentants de ces communes ou des cantons intéressés sont plus aptes à juger du rapport de cette exploitation pour les communes que le pouvoir central ou son représentant qui leur refuse impitoyablement de l'envisager. Si la tutelle administrative doit interdire une exploitation industrielle à une commune seule, parce qu'un Conseil municipal peut avoir pris une décision inconsi-

dérée, elle ne devrait plus s'exercer lorsque cinq, dix ou vingt communes désirent, en toute connaissance de cause, s'associer en vue de tirer un profit pécuniaire pour elles, économique pour leurs habitants, de l'exploitation d'une ligne de tramways au lieu de la laisser accaparer par une société. On ferait un grand pas dans la voie de l'autonomie des communes, si une fois que l'autorité administrative se serait assurée de *l'utilité* du but ainsi que de l'importance de la garantie des capitaux mis en commun, un syndicat de communes était autorisé à administrer une exploitation industrielle.

Dans tous les cas, que l'objet du syndicat soit prévu dans les attributions des communes ou qu'il soit en dehors, la formation d'un syndicat ne devrait plus être soumise au pouvoir discrétionnaire du préfet ou du Conseil d'Etat.

S'il est nécessaire que la tutelle administrative continue à s'exercer sur la création de syndicats de communes, au lieu que ce soit le pouvoir central qui donne l'autorisation, celle-ci pourrait être accordée par les assemblées administratives élues. La Commission départementale, ne s'occupant pas de la question d'opportunité laissée aux communes et écartant la question de légalité, serait le juge de l'utilité de l'objet du syndicat de communes proposé et serait libre d'accorder l'autorisation.

Par application des règles des articles 86, 87 et 88 de la loi du 10 août 1871, toute décision défavorable à la demande des communes, rendue par la Commission départe-

mentale, pourrait être frappée d'appel par les Conseils municipaux intéressés devant le Conseil fédéral.

Quant à la formation d'un syndicat composé de communes appartenant à deux ou plusieurs départements limitrophes, les Commissions départementales, saisies de la demande de formation du syndicat, statueraient chacune de leur côté après avoir trouvé un terrain d'entente; le syndicat ainsi créé relèverait de la préfecture dans le ressort duquel se trouve son siège qui est indiqué par les délibérations des Conseils municipaux.

Au cas où les Commissions départementales de deux ou plusieurs départements n'arriveraient pas à s'entendre, les Conseils généraux pourraient, à l'expiration d'un temps déterminé, être saisis directement de la question par les Conseils municipaux demandeurs et procéder à la nomination d'une conférence interdépartementale officielle prévue par les articles 89 et 90 du titre VIII de la loi du 10 août 1871 ou officieuse comme celle qui a eu lieu le 1^{er} mai 1921 entre les Conseils généraux de la Savoie et de la Haute-Savoie (les deux assemblées se sont réunies à la mairie de Ramilly, localité située entre Annecy et Chambéry pour examiner les projets communs aux deux départements). Les décisions prises à ces conférences interdépartementales ne seraient exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les Conseils généraux intéressés qui devraient statuer en dernier ressort.

Au cours de la discussion, M. Bonnevey (1), aujourd'hui

(1) Annexes n° 1018, Chambre 1915.

ministre de la justice, déclarait lui-même à la commission d'administration générale de la Chambre que « pour les communes qui, après constitution du syndicat et avec le consentement de celui-ci, voudraient s'y affiler la règle serait la même ».

L'exécution pratique des décisions du Conseil général ou de la Commission départementale appartiendrait suivant l'article 3 de la loi du 10 août 1871, au préfet.

En votant la loi du 13 novembre 1917, le Parlement n'a osé faire en pleine guerre qu'une œuvre de décentralisation restreinte; les nécessités de la paix exigent que tout ce qui peut être utile et profitable à nos communes rurales, leur soit accordé sans tarder.

CHAPITRE III

La personnalité civile et la tutelle administrative

L'article 170 de la loi de 1917 est ainsi conçu :

« Art. 170. Les syndicats de communes sont des établissements publics investis de la personnalité civile.

Les lois et règlements concernant la tutelle des communes leur sont applicables.

Dans le cas où les communes syndiquées font partie de plusieurs départements, le syndicat ressortit à la préfecture du département auquel appartient la commune, siège de l'association. »

Charles Floquet dit que la personnalité civile est « le seul moyen de faire vivre et de développer les institutions » qui font partie de son projet de loi.

Or, on se souvient que les commissions syndicales n'ont elles-mêmes, que le pouvoir de faire des actes d'administration, et que les conférences intercommunales n'ont aucune autorité ayant pouvoir et responsabilité, puisque toutes les décisions de la conférence ne sont exécutoires qu'après ratification par les Conseils municipaux.

Le syndicat est donc une personne morale, capable d'acquérir à titre onéreux ou à titre gratuit, d'aliéner,

d'échanger, de transiger, d'accomplir en vue de l'objet pour lequel elle a été créée tous les actes de la vie civile. La jurisprudence lui reconnaît même le droit de poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique (1). En outre, la loi du 8 janvier 1905 supprime l'autorisation nécessaire du Conseil de préfecture, pour qu'un établissement public puisse ester en justice.

Les syndicats de communes, cependant, ne jouissent pas d'une liberté absolue car l'approbation de l'autorité supérieure doit intervenir, chaque fois que le syndicat accomplit un des actes prévus par l'article 68 de la loi de 1884. C'est ainsi qu'en vertu du paragraphe 8 de cet article (paragraphe modifié par la loi du 4 février 1901), si des syndicats de communes ont à accepter des dons et legs, leurs délibérations ne sont définitives que si ces libéralités ne contiennent ni charges ni conditions, sinon une autorisation du préfet serait nécessaire; s'il y a réclamation des familles, c'est au Conseil d'Etat de permettre l'acceptation du don ou du legs par la commune.

De même, l'approbation préfectorale est indispensable, pour l'aliénation à titre onéreux des biens (meubles et immeubles) du syndicat. Cette obligation existe surtout, afin que le comité du syndicat ne dilapide pas les biens en nature fournis par les communes. Il semble que la Commission départementale devrait seule être à même d'accorder l'autorisation d'aliéner, car elle a, par sa permanence, beaucoup plus d'intérêt que le préfet à la conservation des biens par le syndicat.

(1) D., 29 juin 1902 (syndicat de Morestel).

L'article 2 du projet Floquet devint l'article 170 de la loi de 1890 après une adjonction décidant que le préfet compétent, pour les questions relatives aux syndicats comprenant des communes de plusieurs départements, sera celui du lieu où se trouve le siège social du syndicat fixé par le décret ou l'arrêté d'institution (depuis 1917) sur la proposition unanime des communes intéressées.

CHAPITRE IV

La situation légale des établissements

faisant l'objet du syndicat

L'article 176 de 1890 devenu l'article 175 de 1917 est ainsi conçu :

« L'administration des établissements faisant l'objet des syndicats est soumise aux règles du droit commun. Leur sont notamment applicables les lois qui fixent, pour les établissements analogues, la constitution des commissions consultatives ou de surveillance, la composition ou la nomination du personnel, la formation et l'approbation des budgets, l'approbation des comptes, les règles d'administration intérieure et de comptabilité. Le comité exerce, à l'égard de ces établissements, les droits qui appartiennent aux Conseils municipaux, à l'égard des établissements communaux de même nature.

Toutefois, si le syndicat a pour objet de secourir des malades, des vieillards, des enfants ou des incurables, le comité pourra décider qu'une *même commission* administrera les secours, d'une part à domicile, et d'autre part à l'hôpital ou à l'hospice. »

Il peut être intéressant de savoir quelle est, vis-à-vis du syndicat de communes, qui est un établissement public,

la situation légale des établissements en faisant l'objet :

La circulaire ministérielle du 10 août 1890, prenant texte de ce que l'article 176 de la loi de 1890 (devenu sans changement l'article 175 de la loi de 1917), ne parle que de commissions de contrôle et de surveillance et non pas de « commissions administratives » comme dans l'article 8 du projet Floquet, ajoutait : « La gestion des établissements ne sera pas confiée à un autre corps que le comité lui-même ».

La jurisprudence du Conseil d'Etat n'a pas partagé cette manière de voir; cette assemblée a décidé, par un décret rendu le 26 mars 1892 (1), que la personnalité d'un hospice intercommunal, ne doit pas être absorbée par celle du syndicat. De même qu'un hospice ordinaire a une existence distincte de celle de la commune dans laquelle il a été créé; de même un hospice intercommunal, doit former un établissement indépendant du syndicat qui n'est en réalité que la représentation de plusieurs communes associées. Les hospices de cette nature doivent donc être administrés conformément aux lois qui régissent les hospices communaux et notamment le comité du syndicat n'a d'autre rôle à remplir vis-à-vis d'eux que celui dont est chargé le Conseil municipal, dans chaque commune, à l'égard de l'établissement charitable qui y est installé. A la suite de cette décision, le Conseil d'Etat fit ajouter un article d'après lequel la commission administrative de l'hospice

(1) Création d'un syndicat entre les communes de Pantin, Bagnolet et autres en vue de la création d'un hospice intercommunal à Pantin. Recueil : *Notes de Jurisprudence*, par M. Joseph Raynaud, maître de requêtes au Conseil d'Etat. Edition 1897, page 147.

de Pantin, serait composée conformément à la loi du 5 août 1879, du président du comité du syndicat et de six membres renouvelables dont deux élus par le comité et quatre désignés par le préfet. Pour assurer la représentation des communes autres que celles où est situé l'établissement, il suffit que le préfet choisisse en dehors de cette commune les quatre membres dont la nomination lui appartient (1).

Plusieurs autres décrets ont été rendus dans le même sens que celui du 26 mars 1892 sur l'hospice intercommunal de Pantin; ce sont les décrets du 6 juillet 1892 instituant un syndicat de communes à Pont-de-Poitte (Jura) pour le fonctionnement d'un bureau de bienfaisance; décret du 11 janvier 1894 instituant un syndicat à Romain d'Urfé pour la création d'un hospice; décret du 25 avril 1895, réunissant en syndicat les communes du canton de Villerseel en vue de l'établissement d'un hospice intercommunal à Villerseel; décret du 29 novembre 1901 autorisant un syndicat entre dix communes de l'Isère pour la création d'un hôpital commun à Morestel.

La jurisprudence du Conseil d'Etat est donc bien fixée : le syndicat constituera l'établissement et quand il l'aura constitué, il n'en n'aura pas l'administration, car celle-ci appartiendra à une commission administrative composée conformément aux règles qui régissent les établissements communaux.

Afin d'éviter que les membres de la commission admi-

(1) Recueil de Joseph Reynaud 1897, page 146, à propos de l'hospice de Burby (Seine Inférieure), (Avis du Conseil d'Etat du 5 avril 1892.)

nistrative, qui sont nommés par le préfet et qui ont la majorité dans la commission ne soient tentés de commettre certains abus, pour mériter les faveurs gouvernementales, on pourrait décider que ces quatre membres seraient désignés par la Commission départementale.

En ce qui concerne les établissements faisant l'objet de syndicat et ne pouvant pas posséder la personnalité morale (par exemple les écoles), la même règle est applicable suivant la jurisprudence du Conseil d'Etat. Le comité du syndicat n'a envers l'école communale que les attributions qui appartiendraient au Conseil municipal si l'école était simplement communale. C'est ainsi que Morez et dix autres communes du Jura avaient demandé de se syndiquer en vue de créer une école pratique d'industrie. Le projet consistait uniquement à substituer l'enseignement industriel au cours complémentaire d'enseignement primaire institué à l'école de Morez. Les communes intéressées auraient contribué aux dépenses d'installation, d'appropriation et de fonctionnement de l'école dont la propriété serait restée à la ville de Morez, seule chargée d'ailleurs de la direction des travaux. Un avis du Conseil d'Etat du 26 mai 1894 fit remarquer que « le régime de l'école, son organisation intérieure, sont régis par des textes spéciaux qui ne laissent aucune place à une intervention normale et continue des autorités locales. Dans ces conditions, le rôle du comité investi de la représenta-

(1) Voir article de M. Ramalho, sous-chef de bureau au ministère de l'Intérieur 1895, janvier, page 17, dans la *Revue générale de l'administration*.

tion du syndicat, se bornerait à voter la part contributive de chaque commune dans les dépenses que ce comité n'aurait même pas à effectuer » et rejeta le projet de syndicat (1).

En confiant à deux organisations distinctes (la création de l'établissement appartient au syndicat et l'administration de l'établissement relève d'une commission administrative spéciale), la constitution et la gestion de l'objet syndical, lorsque celui-ci est un établissement possédant ou non la personnalité civile, l'article 176 de 1890 et l'article 175 de 1917 ont créé un rouage nouveau et inutile.

Il semble, en effet, qu'il y a là double emploi et que les syndicats de communes qui, dans l'esprit du législateur, devaient avoir l'assistance pour un de leurs principaux objets, s'en voient dépouillés par la jurisprudence du Conseil d'Etat malgré l'interprétation de la loi donnée par la circulaire du 10 août 1890 du Ministre de l'Intérieur.

Une réforme sur ce point, serait utile, en vue de permettre aux syndicats de communes, de se consacrer utilement à l'administration et au fonctionnement des œuvres qu'ils ont créées, même si celles-ci possèdent la personnalité civile.

Le dernier paragraphe de l'article 175 de la loi de 1917 dispose que, dans certains cas, le comité pourra décider

(1) Le projet du syndicat de Morez fut rejeté parce que, d'après les circonstances de l'affaire, il ne s'agissait pas pour les communes intéressées de créer à proprement parler une école, mais de subventionner simplement une école appartenant à la ville de Morez et dont celle-ci entendait rester seule propriétaire. Les articles 116 et suivants de la loi de 1884 étaient seuls applicables. (*Revue générale de l'administration*, 1895, t. I, page 18.)

qu'une même commission administrera d'une part la caisse des secours à domicile et d'autre part celle de l'hospice. Cette disposition est tout à fait exceptionnelle; en effet la législation relative à l'assistance communale distingue deux services distincts gérés par deux administrations distinctes : celle des hospices; celle des bureaux de bienfaisance. Aussi la circulaire ministérielle du 10 août 1890 attire spécialement l'attention des préfets sur cette innovation. On avait tenté maintes fois de réunir en une seule les commissions administratives des hospices et du bureau de bienfaisance; la jurisprudence s'y était toujours refusé en se fondant sur la *spécialité* des établissements publics.

La loi du 22 mars 1890 a donc tempéré la rigueur de cette règle par une exception dont une enquête prescrite en 1888 par le ministre de l'Intérieur avait démontré l'utilité. Dans son rapport, cette commission avait exposé « les avantages considérables qui résulteraient de cette fusion, au point de vue d'une utilisation plus efficace des ressources inscrites pour l'assistance publique, aux budgets des communes ». Malgré cela, dans nos communes, les administrations des bureaux de bienfaisance et des hospices sont nettement séparées l'une de l'autre. Comme nous le verrons au chapitre consacré au rendement pratique des lois sur les syndicats, de nombreuses associations intercommunales ont été créées en vue de l'organisation de bureaux de bienfaisance et d'établissement d'hospices. Puisque la fusion des deux administrations charitables dans le syndicat a donné d'excellents résultats au point de vue de l'efficacité de l'emploi des ressources et de l'écono-

mie, pourquoi ne pas étendre à l'organisation hospitalière et bienfaisante de chaque commune l'heureuse innovation de la loi de 1890?

CHAPITRE V

Annulation et publicité des délibérations du syndicat

L'article 174 de 1917 est ainsi conçu :

« Art. 174. — Les conditions de validité des délibérations du comité et, le cas échéant, du bureau, procédant par délégation du comité, de l'ordre et de la tenue des séances, sauf en ce qui concerne la publicité, les conditions d'annulation de ses délibérations, de nullité de droit et de recours sont celles que fixe la loi du 5 avril 1884 pour les Conseils municipaux. »

L'article 6 du projet Floquet ne comprenait pas la restriction « sauf en ce qui concerne la publicité » ; c'est la commission de la Chambre qui, en raison du caractère spécial des affaires discutées par le comité, décida qu'il n'y avait pas lieu de rendre les séances publiques (1). L'ancien article 177 de la loi de 1890 devenu l'article 176 de 1917, décide que la copie du budget et des comptes du syndicat sera adressée chaque année aux Conseils municipaux des communes syndiquées, et que les Conseillers municipaux de ces communes pourront prendre communication des procès-verbaux des délibérations du comité

(1) Pour les Conseils municipaux, l'article 54 de la loi de 1884 prescrit que les séances seront publiques.

de surveillance (1). Les conseillers municipaux ont même le droit de prendre copie des procès-verbaux du comité et de les publier sous leur responsabilité. (Arrêté du Conseil d'Etat du 2 mars 1888.)

La commission de la Chambre, pendant les discussions préliminaires de la loi de 1890 supprima le paragraphe 2 du projet Floquet (2) et ajouta ces termes au paragraphe 1 : « les conditions d'annulation de ses délibérations, de nullité de droit et de recours sont celles de la loi du 5 avril 1884 ».

Par conséquent, les décisions prises par le comité des syndicats de communes peuvent être :

1. Exécutoires par elles-mêmes (art. 68) un mois après le dépôt qui en aura été fait à la préfecture ou à la sous-préfecture. Le préfet pourra, par un arrêté, abréger ce délai. Peut-être serait-il préférable d'attribuer cette faculté à la Commission départementale afin de donner plus d'indépendance au comité vis-à-vis du pouvoir central;

2. Soumises à l'approbation du préfet, du ministre ou du Président de la République qui les rend exécutoires.

Lorsque le préfet refuse son approbation, ou qu'il n'a pas fait connaître sa décision dans un délai d'un mois à partir de la date du récépissé, le Conseil municipal peut se pourvoir devant le ministre de l'Intérieur (art. 69);

Sont nulles de plein droit : 1. Les délibérations du comi-

(1) L'article 58 de 1884 permet à tout habitant ou contribuable de la commune de demander communication des délibérations du Conseil municipal, des budgets et comptes de la commune et de les publier.

(2) Le paragraphe 2 de l'article du projet Floquet disposait que « les délibérations prises sur des objets étrangers aux attributions du comité sont nulles de plein droit : la nullité est prononcée par le préfet ».

té portant sur un objet étranger à ses attributions, ou prises en dehors de ses réunions légales;

2. Les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

La nullité de droit est déclarée par le préfet en Conseil de préfecture. Elle peut être prononcée par le préfet et proposée ou opposée par les parties intéressées à toute époque (art. 63 et 65 de 1884).

Sont annulables les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du comité intéressés soit en leur nom personnel, soit comme mandataire à l'affaire qui en a fait l'objet. L'annulation est prononcée par le préfet en Conseil de préfecture. Elle peut être provoquée d'office par le préfet dans un délai de trente jours à dater du dépôt à la préfecture ou à la sous-préfecture (art. 64 et 66). L'annulation peut être demandée par tout contribuable des communes syndiquées.

On ne voit pas pourquoi l'annulation de plein droit ne serait pas de même que l'annulation simple prononcée par le Conseil général avec faculté d'appel devant le Conseil d'Etat sur demande du préfet ou des Conseils municipaux intéressés. Le Conseil d'Etat étant le gardien des libertés individuelles, la possibilité d'un recours devant sa juridiction limiterait les exagérations de certaines délibérations du comité, et, depuis 1917, « du bureau procédant par délégation du comité ».

Quant à la prescription de la demande d'annulation faite par un contribuable des communes syndiquées, elles est de quinze jours pour les réclamations contre les décisions

des Conseils municipaux à partir du jour de l'affichage de la délibération à la porte de la mairie; or, pour les syndicats de communes, aucune disposition ne prescrivant l'affichage des délibérations du comité, le délai de quinze jours, n'a pas de point de départ et par conséquent ne saurait courir.

Aussi, afin de ne pas être menacé d'une demande d'annulation longtemps après que la délibération a été prise, le président du syndicat, dans le silence de la loi, fera bien d'ordonner l'affichage de toutes les décisions du comité à la porte de la mairie siège du syndicat. Il est d'ailleurs tout naturel de porter les décisions prises par le comité à la connaissance des habitants des communes syndiquées. L'affichage devrait être obligatoire.

CHAPITRE VI

Extension des attributions du syndicat

L'article 177 de 1917 est ainsi conçu :

« Art. 177. — Le syndicat peut organiser des services intercommunaux autres que ceux prévus à la décision d'institution, lorsque les Conseils municipaux des communes associées se sont mis d'accord pour ajouter ces services aux objets de l'association primitive. L'extension des attributions du syndicat doit être autorisée par décision rendue dans la même forme que la décision d'institution. »

Si les syndicats veulent s'occuper d'autres objets que ceux prévus par l'arrêté ou le décret d'institution, ils doivent en demander l'autorisation suivant la procédure de l'article 169 relatif à leur création.

Si l'article 178 de la loi de 189 dit que « l'extension des attributions du syndicat doit être autorisée par un décret rendu dans la même forme que le décret d'institution », l'article 177 de la loi de 1917 parle de « décision rendue dans la même forme que le décret d'institution », c'est-à-dire, suivant la situation géographique des communes déjà syndiquées par un arrêté préfectoral ou par un décret rendu en Conseil d'Etat.

L'autorisation d'extension des attributions d'un syndi-

cat, sera certainement donnée par les assemblées administratives élues avec une plus grande connaissance des intérêts locaux que par le préfet, le Président de la République ou le Conseil d'Etat. En ce qui concerne l'extension d'attributions d'un syndicat composé de communes appartenant à des départements limitrophes, on suivrait la règle que nous avons indiquée au chapitre relatif à la création du syndicat, c'est-à-dire : en cas de non-entente des commissions départementales, création officielle ou officieuse d'une conférence interdépartementale dont les décisions seront ratifiées par les Conseils généraux respectifs.

Nous avons vu que, sous l'empire de la loi de 1890, il fallait un décret simple pour prononcer l'admission d'autres communes à un syndicat déjà formé. Mais, depuis le 13 novembre 1917, il n'existe plus de différence au point de vue des formalités administratives, entre l'autorisation d'extension d'attributions du syndicat et l'adjonction de nouvelles communes dans l'association.

Dans la législation actuelle, le consentement des communes syndiquées et suivant les cas, la ratification de leurs délibérations concordantes par un arrêté préfectoral ou un décret rendu en Conseil d'Etat, sont suffisants.

CHAPITRE VII

La dissolution d'office du syndicat

Article 178 de 1917 :

« Le syndicat peut être dissous d'office par un décret rendu sur l'avis conforme du Conseil d'Etat et du Conseil général. »

La loi de 1917 a ajouté sur l'avis conforme « du Conseil général » ; voici quelles furent les explications données à ce sujet à la séance du 17 juin 1915 de la commission d'administration générale, départementale et communale (1) : A la suite d'une intervention de M. Grousseau qui avait « tout particulièrement signalé l'importance de l'article qui vise la dissolution du syndicat », M. Paul Meunier déclara que loin de supprimer la garantie de l'avis conforme du Conseil d'Etat, il y ajoutait l'obligation d'obtenir aussi l'avis conforme du Conseil général. La pensée de la commission, étant de favoriser la création des syndicats de communes, il était nécessaire de conserver dans la loi les dispositions protectrices de ces associations contre les mesures de suppression arbitraire et même de les renforcer.

Une décision du Conseil général est donc indispensable pour la dissolution d'office d'un syndicat. Cette décision

(1) *Journal officiel*, annexes n° 1018, année 1915, Chambre.

n'est pas suffisante pour le dissoudre car il faut encore l'avis conforme du Conseil d'Etat et la volonté du Chef de l'Etat; mais il est nécessaire, car l'avis conforme du Conseil d'Etat et la volonté du Chef de l'Etat ne peuvent suffire pour dissoudre d'office un syndicat.

L'existence du syndicat ou sa dissolution d'office est donc au pouvoir du Conseil général, si le Conseil d'Etat et le Chef de l'Etat ratifient sa décision. Pourquoi, alors, ne pas donner le pouvoir de dissolution d'office à la commission départementale, quitte à ce que les Conseils municipaux intéressés interjetent un appel au Conseil général et, s'ils n'obtiennent pas satisfaction, forment un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat. Cette procédure permettrait aux assemblées départementales de juger si l'acte illégal commis par un syndicat n'avait pas été décidé pour une raison d'utilité publique ou d'économie, buts devant lesquels la loi elle-même devrait s'incliner.

La liquidation du syndicat dissous d'office sera déterminée par la décision de dissolution sous réserve des droits des tiers.

TITRE IV

Application possible des lois de 1890 et de 1917 aux colonies et aux départements reconquis.

A) Colonies.

L'article 179 de 1917 est ainsi conçu :

« Art. 179. — Les dispositions du présent titre sont applicables à l'Algérie et aux colonies.

« Les attributions exercées en France et en Algérie par des préfets seront, dans les colonies, conférées aux gouverneurs. » — (Adopté.)

Charles Floquet ne prévoyait pas l'application de son projet de loi aux colonies. Mais au cours de la discussion devant le Parlement, M. de Mahy et M. Dureau de Vaulcomte proposèrent un amendement ayant pour but l'extension de la loi à la Réunion, à la Martinique et à la Guadeloupe.

La commission de la Chambre, élargissant encore le texte de cet amendement, fit accorder par les Chambres le bénéfice de la loi aux communes de plein exercice de l'Algérie et aux colonies déjà énoncées dans l'amendement de Mahy (art. 180 de 1890). Aussi, c'est en application de cet article 180 que quatre syndicats de communes ont été créés

en Algérie en vue d'assurer l'assistance médicale gratuite. Cependant, le 6 août 1915, à l'issue d'une séance de la commission d'administration de la Chambre, M. Paul Meunier fit un second rapport supplémentaire (1) par lequel le Parlement était avisé que MM. René Boisneuf et Lagrosillière avaient déposé un amendement tendant à appliquer la nouvelle loi sur les syndicats de communes à la Guyane.

La commission parlementaire ayant étudié cet amendement, elle chargea, le 23 septembre 1915, M. Paul Meunier de faire savoir dans un troisième rapport supplémentaire (2) que la commission « donnait satisfaction à MM. Boisneuf et Lagrosillière en rédigeant l'article 179 dans le sens de leur amendement. » Elle venait en effet de décider que la loi nouvelle s'appliquerait à l'Algérie et à toutes les colonies françaises. Il en fut ainsi décidé par la Chambre et le Sénat.

En ce qui concerne la création de syndicat de communes aux colonies, l'article 180 de la loi de 1890 déclare que le titre VI de la loi de 1884 est applicable. Ce titre contient un article 165 qui décide que les gouverneurs de la Réunion de la Martinique et de la Guadeloupe ont les attributions qui sont exercées en France par le Président de la République, le ministre et les préfets,

La loi de 1917 étend ce pouvoir aux chefs de toutes nos colonies en disposant que « les attributions exercées en

(1) *Journal officiel*, annexe n° 1195, année 1915, Chambre.

(2) Annexe 1288.

France et en Algérie par les préfets seront, dans les colonies, conférées aux gouverneurs ».

B) Départements reconquis :

Les lois de mars 1890 et du 13 novembre 1917 n'ont pas encore été rendues applicables aux trois départements recouvrés.

En vertu de la loi locale du 11 juin 1902, des syndicats de communes ont été organisés pour l'entretien à frais communs de conduites d'eau, de travaux d'irrigation et de drainage (travaux d'améliorations agricoles).

Nous n'avons pas voulu entrer dans l'étude de cette loi locale, la législation française devant se substituer peu à peu à la législation allemande en Alsace-Lorraine.

TROISIÈME PARTIE

RENDEMENT PRATIQUE DE LA LOI DU 13 NOVEMBRE 1917

Nous avons vu que, dans la législation actuelle, la compétence d'un syndicat de communes n'a d'autres limites que celles de la compétence de la commune elle-même. Le syndicat peut donc avoir, à la limite, toutes les attributions d'une commune; c'est une commune agrandie.

Dans quelle mesure les villes et les villages de la France ont-ils profité de la facilité d'association que leur offrait la loi du 22 mars 1890? Il semble que les communes auraient dû recevoir avec joie cette liberté qui leur permettait d'accomplir des œuvres qu'isolées, elles n'auraient jamais pu réaliser. Or, depuis 1890 jusqu'à la loi de 1917 quarante-trois (1) syndicats de communes seulement ont été créés. La liste de ces syndicats dont la plupart ont été examinés dans le chapitre relatif aux objets de syndicat, existe au ministère de l'Intérieur puisqu'ils ont été créés par décret.

Mais depuis le 13 novembre 1917, la création de syndicats n'est plus autorisée par décret, mais par le préfet de chaque département après avis du Conseil général (sauf

(1) Renseignements fournis par le ministère de l'Intérieur.

pour les syndicats composés des communes appartenant à plusieurs départements qui sont toujours institués par décret). Pour cette raison plus ou moins valable, la Direction de l'Administration départementale et communale (3^e bureau) du Ministère de l'Intérieur déclare ne pas être au courant du nombre et des dates de constitution des syndicats de communes créés depuis la loi du 13 novembre 1917.

Aussi pour avoir ces renseignements, nous avons été obligés de nous adresser directement à MM. les préfets qui nous les ont très obligeamment fournis.

Nous avons pensé que le lecteur se rendrait mieux compte de l'application de la dernière loi en étudiant ensemble les différents syndicats ayant le même objet.

L'application de la loi du 13 novembre 1917 a permis la création de deux syndicats de communes (l'un formé des communes de Somain, Fenain et Villers-Caupeau dans le Nord); l'autre des communes de Nantes et de Rezé dans la Loire-Inférieure par un arrêté préfectoral du 10 septembre 1919) en vue d'assurer la construction, l'entretien et l'exploitation d'un *abattoir intercommunal*.

Un autre objet d'association intercommunale et un des plus fréquents est l'*adduction d'eau*. Dans ce but, deux syndicats ont été créés en Meurthe et Moselle : sept communes furent constituées en syndicat par un arrêté préfectoral du 28 mai 1920 pour assurer l'alimentation en eau potable de la région de Chantilly (arrondissement de Briey; quelques mois plus tard, un arrêté préfectoral du 6 octobre 1920 autorisait cinq communes à former un syn-

dicat en vue de l'alimentation en eau potable de la région d'Audun-le-Roman.

Dans le même département, trois autres syndicats sont *en voie de formation* pour l'alimentation en eau potable des régions de Thiaucourt, de la vallée de la Seille et la région de Loisy.

Pour un but semblable, un arrêté du préfet des Bouches du Rhône en date du 1^{er} juillet 1920 a constitué un syndicat de communes dit « du Littoral » comprenant les communes de Carry-le-Rouet, Chateauneuf-les-Martigues et Martigues en vue de l'exécution d'un projet d'adduction.

En vue du même objet, un groupe de communes composé principalement de Saint-Victoret et de Gignac a demandé l'approbation du préfet du même département en vue de se syndiquer. Pour valider ce syndicat en *formation*, le préfet attend la session de mai du Conseil général.

C'est aussi pour assurer l'exécution d'un projet collectif d'adduction d'eau potable et d'irrigation que le préfet des Alpes-Maritimes a rendu un arrêté autorisant la constitution d'un syndicat formé de la commune de Saint-Cizaire et de cinq autres.

Un objet unique parmi ceux des différents syndicats est certainement *l'organisation d'une caisse de chômage*, par les communes de Dunkerque, Coudekerke, Malo-les-Bains, Petite-Synthe, Rosendael et Saint-Pol qui ont formé un syndicat dans ce but (Département du Nord).

La nécessité de faire des travaux de défense contre les

inondations de la rivière d'Ain-Rive gauche a amené trois communes du département de l'Ain à former le syndicat dit de « Saint-Jean-le-Vieux ».

Dans l'Ouest de la France, un arrêté du préfet de Maine et Loire a créé le 18 octobre 1920 un syndicat de communes dit « du val inondable de la Loire ». Cette association syndicale comprend les communes de Chalonnes-sur-Loire, Chaudefondz, Denée, Rochefort sur Loire et Saint-Aubin de Luigné. Son objet est la *défense des intérêts* des riverains de la Loire qui peuvent avoir été lésés par les travaux d'aménagement du fleuve.

L'objet le plus fréquent de la création d'un syndicat de communes est assurément la production d'un courant d'*énergie électrique* ainsi que son utilisation. C'est ainsi que les communes peuvent tantôt aménager une petite chute pour les besoins locaux et l'exploiter en régie ou par l'intermédiaire d'un concessionnaire, tantôt négocier leurs droits de riveraineté avec des industries hydroélectriques s'installant sur leurs territoires pour les obliger à les desservir, tantôt enfin elles peuvent construire les lignes les rattachant à un réseau existant. Une circulaire interministérielle du 19 octobre 1919 (1) recommande aux préfets d'insister auprès des municipalités et des particuliers pour la création de réseaux d'énergie électrique dans les communes. Afin d'encourager ces installations, l'Etat accorde aux syndicats de communes constitués dans ce but certains avantages notamment l'étude gratuite du projet technique et l'allocation

(1) *Journal officiel* du 11 novembre 1919.

tion de subventions qui, variables suivant les circonstances, sont susceptibles d'atteindre la moitié des dépenses lorsque le coût de l'entreprise dépasse manifestement les facultés des communes intéressées.

Par application de la loi du 15 juin 1906 et de la circulaire interministérielle du 19 octobre 1919, quatorze syndicats de communes ont été créés en vue de la *distribution d'énergie électrique* depuis 1917.

C'est ainsi qu'un syndicat de trente-neuf communes du département de l'Eure fut formé pour défendre les intérêts communaux contre les exigences d'une société de distribution d'énergie électrique.

Dans le Doubs, un arrêté préfectoral du 4 décembre 1919 autorisa la création d'un syndicat dit « de la Grand'-Combe et du Saugeais » formé de onze communes en vue de l'exploitation d'un réseau de distribution d'énergie électrique. Dans le même département et pour le même but, un arrêté préfectoral du 19 novembre 1920 approuva la constitution de deux autres syndicats (l'un dit du plateau du Dessoubre; l'autre de la vallée de la Rupt).

Un arrêté du préfet de la Haute-Garonne en date du 31 décembre 1920 rendit légale la formation du syndicat dit « de la Pique » dont l'objet est défini par l'article 4 de ses statuts : « L'association a pour but d'exécuter les travaux d'aménagement de la chute dite des Sept Molles après études, plans et devis contrôlés par l'Ingénieur en chef du département en vue de la production de l'énergie électrique, de son transport, de sa distribution, pour assurer l'éclairage des huit communes syndiquées. Elle

se réserve le droit d'utiliser pour diverses applications agricoles ou industrielles la force motrice qui restera disponible ».

Dans l'Ain, huit syndicats de communes ont été créés depuis le 13 novembre 1917 en vue de la distribution de l'énergie électrique; ce sont les :

Syndicats de Belley comprenant treize communes:

» de Seyssel comprenant cinq communes:

» de Brégnier-Cordou comprenant deux communes;

» de Sutrieu comprenant treize communes:

» de Serrières de Briord comprenant neuf communes;

» de Poncin comprenant neuf communes;

» d'Ambérieu comprenant dix communes;

» de Collonges comprenant dix-neuf communes.

D'ailleurs les syndicats peuvent avoir une durée extrêmement variée suivant leurs objets; c'est ainsi que dans la Haute-Loire, douze communes ont été autorisées à se syndiquer par arrêté préfectoral du 26 juillet 1920 en vue d'obtenir du concessionnaire de l'éclairage électrique, une réduction de tarifs et des améliorations dans le service de distribution; mais ce syndicat est devenu sans objet par suite de la disparition des difficultés qui avaient motivé sa constitution.

Pour le même but, au syndicat déjà existant de Danne-moine dans l'Yonne, les conseils municipaux de Bengnon, Flogny et Germigny (de l'Yonne) demandèrent leur admission. Le Conseil général donnera son avis sur cette adhé-

sion à la session de mai 1921. En vue de faire partie de ce même syndicat deux communes de l'Aube : Marolles sous Lignières et Lignières ont fait adresser le 10 février 1920 des propositions à M. le ministre de l'Intérieur en vue de l'émission du décret d'autorisation qui doit intervenir.

A côté des quatorze syndicats formés depuis l'application de la loi de 1917, pour assurer la distribution d'énergie électrique, un certain nombre de communes se sont groupées en vue de solliciter du préfet de leur département l'approbation nécessaire pour la formation d'associations syndicales pour l'exécution de ce même objet.

Dans l'Allier, il n'y a pas de syndicats de communes actuellement, mais certaines sont en voie de formation dans les arrondissements de Lapalisse, Montluçon et Gannat en vue de la production de courants électriques et de leur utilisation.

Dans les Alpes-Maritimes, en vue de l'exécution d'un projet de distribution rurale d'énergie électrique, les communes de Contes, Berres-des-Alpes, Contarou, Château-neuf-Contes, Coaraze et Drap ont sollicité la formation d'une association intercommunale.

Dans les Basses-Alpes, il n'y a pas de syndicats de communes actuellement existants, mais les communes des cantons de Reillaune, Basson et Saint-Etienne désirent en former un en vue de la construction d'une ligne électrique devant produire l'éclairage et la force motrice pour les besoins publics et privés.

Dans la Corrèze, quatorze communes sont en instance

de constitution de syndicat afin de créer un réseau rural de distribution d'énergie électrique.

Dans la Drôme, où il n'existe pas actuellement de syndicat de communes, deux projets de groupements sont à l'étude, en vue d'obtenir une amélioration des conditions fixées par l'acte de concession d'une société de distribution d'énergie électrique envers chaque localité. Dans le même département, trois autres syndicats sont en voie de formation; ils comprennent des communes qui, dépourvues de distribution d'énergie électrique, ont sollicité le concours du génie rural pour l'élaboration d'un avant-projet.

Dans l'Eure, trois syndicats sont en instance de constitution pour défendre les intérêts communaux contre les exigences d'une société de distribution d'énergie électrique.

Dans la Haute-Loire, un groupe de communes demande à se syndiquer, dans un but de défense contre la société concessionnaire de l'éclairage. Dans le même département, un autre groupe veut constituer un syndicat pour réaliser un projet d'éclairage en sollicitant une subvention du service des améliorations agricoles, et en avançant au concessionnaire une partie des fonds nécessaires aux travaux d'installation.

Dans la Loire-Inférieure, un syndicat en formation doit réunir les communes de Vallet, la Chapelle-Heulin, le Pallet et Monzillon, en vue de procéder à l'installation et à l'exploitation d'un réseau de distribution d'énergie électri-

que appelé à procurer l'éclairage et la force motrice aux habitants des communes co-contractantes.

Dans la Haute-Saône, trois demandes de création de syndicats ont été faites en vue de l'installation de réseaux de distribution d'énergie électrique.

Dans la Meurthe et Moselle, six syndicats sont en formation pour l'électrification des cantons de Colombey, Vezelise, Toul, Domevre-en-Daye, Bayon et Gerbeviller.

Dans la Savoie, un syndicat comprenant les communes de Saint Jean d'Arvey et les Déserts (près de Chambéry) est actuellement en instance. Son siège serait Saint-Jean d'Arvey, et il serait créé, en vue de la distribution de l'énergie électrique, (tant pour l'éclairage que pour les besoins agricoles).

Dans la Saône et Loire, trente communes ont demandé l'autorisation de former un syndicat ayant son siège à Romenay pour l'établissement d'un réseau rural d'énergie électrique.

Dans le département de Seine et Oise, deux syndicats sont en formation, en vue de l'installation d'un réseau de distribution d'énergie électrique dans les régions de Rambouillet et de Saint-Cyr l'Ecole.

Dans la Seine-Inférieure, 16 communes du canton d'Envermen, dix-sept communes du canton d'Eu, six communes du canton Blangy, la commune d'Aumale et la commune de Fresnoy-Folmy, ont décidé de se constituer en syndicat, pour la création d'un réseau électrique intercommunal.

Les nombreuses demandes de formation de syndicat en

vue de la création et de l'exploitation d'un réseau d'énergie électrique, sont la preuve certaine, que l'association intercommunale rend de grands services pour la réalisation de cet objet particulier.

Bien d'autres buts peuvent être poursuivis par un syndicat de communes. C'est ainsi que l'application de la loi de 1917 a provoqué en Seine et Oise la constitution entre différentes communes du canton de Montmorency, d'une association intercommunale ayant pour objet la création au chef-lieu de canton d'*un hôpital cantonal*.

Un autre but fréquent des syndicats, est l'amélioration et l'entretien des *voies de communication*, placées par la loi à la charge des communes. Neuf communes du canton de la Gacilly dans le Morbihan ont formé depuis 1917 un syndicat, dont l'objet est la construction et l'amélioration des chemins ruraux. Dans le Doubs, trois syndicats furent créés par les arrêtés préfectoraux des 6 janvier 1919, 28 mai 1920 et 30 octobre 1920, pour l'entretien et l'amélioration des voies de communication. L'un de ces trois syndicats compte vingt et une communes.

A la date du 1^{er} mai 1921, le dernier syndicat de communes constitué est celui qui a été créé par l'arrêté préfectoral du 22 février 1921. Il comprend dix communes de l'arrondissement de Morlaix (Finistère) et poursuit les buts suivants :

1. Poursuivre le progrès de la culture et de l'élevage scientifiques dans l'arrondissement;
2. Développer les ressources offertes par les rades et les cotes à l'activité des marins et pêcheurs;

3. Développer le tourisme dans l'arrondissement et organiser, dans ce but, les rouages nécessaires avec ou sans le concours des syndicats locaux d'initiative;

4. Rechercher les richesses exploitables du sous-sol et des mines;

On voit, par cet exemple, qu'un syndicat peut au moment de sa création, se donner les buts les plus divers.

En résumé, d'après l'enquête à laquelle nous nous sommes livré auprès des préfets des différents départements, vingt-sept syndicats de communes ont été créés à la suite de l'application de la loi de 1917 dont quatorze en vue de la distribution d'énergie électrique. Plus de trente-quatre sont en voie de formation; la plupart seront soumis à l'avis du Conseil général à la session de mai 1921.

Les départements français où les lois de 1890 et de 1917 ont été le plus appliquées sont : le Doubs, dans lequel quatre syndicats furent créés de 1890 à 1917, et sept depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 novembre 1917, et l'Ain, où neuf syndicats de communes furent constitués depuis 1917.

CONCLUSION

Peu de syndicats ont été créés en France (soixante-dix depuis 1890 jusqu'au 1^{er} mai 1921). Le peu d'empressement des communes à bénéficier du droit d'association tient à plusieurs causes. La principale est que la loi du 13 novembre 1917 est à peu près inconnue dans nos campagnes; le Gouvernement ne s'est pas assez occupé de la faire appliquer. Il faut faire cependant une exception pour la circulaire adressée le 19 octobre par M. Jules Cels, ministre des Travaux publics, à MM. les préfets. Le ministre exhortait les communes à s'associer en vue de la création d'un réseau d'énergie électrique; cette circulaire provoqua la création de plusieurs syndicats comme nous l'avons vu au chapitre précédent.

Sans forcer les communes à s'associer, ce qui est interdit par la loi, les préfets et les sous-préfets devraient les encourager à se syndiquer pour les nombreux objets qui peuvent être qualifiés « d'utilité intercommunale ».

De plus, en dehors des sessions du Conseil général, le devoir d'un membre de l'Assemblée départementale n'est-il pas de se rendre compte des besoins de chaque commune de son canton? En s'efforçant de favoriser les associations intercommunales pour les objets les plus divers, il essaiera d'aplanir, au nom de l'intérêt public, les difficultés

et l'antagonisme qui existent malheureusement entre beaucoup de communes. Les municipalités rivales de deux communes se haïssent parfois parce qu'elles se connaissent mal, et pourtant leurs intérêts respectifs ont souvent entre eux plus d'affinité, qu'elles ne le pensent.

Le fait qu'un service utile pour les habitants peut être créé plus économiquement par des communes syndiquées que par une commune isolée est indéniable. Cette seule pensée d'une économie à réaliser dans le budget communal, devrait faire pousser dans toute la France une floraison de syndicats de communes.

Ceux qui, dans la législation actuelle, sont chargés d'approuver la constitution des syndicats — les préfets — passent souvent bien peu de temps dans chaque département, et leur activité est presque toujours absorbée par des besoins plus immédiates. Seule, une autorité stable bien au courant des intérêts de chaque canton, pourra s'intéresser utilement à la formation de syndicat de communes et présider à leur création ; cette autorité est la *Commission départementale*.

En donnant le pouvoir d'approbation de constitution d'un syndicat de communes au Conseil général ou à son émanation permanente la Commission départementale, le législateur ne ferait que réaliser une partie de la pensée décentralisatrice du Président Millerand, qui, dans un discours du 15 mars 1921 à Lyon, affirmait hautement :

« *Le meilleur moyen de témoigner aux Conseils généraux, notre gratitude, n'est-il pas de leur permettre de rendre de nouveaux services en attribuant aux autorités*

locales, dans le cycle de leurs attributions, un pouvoir propre de décisions plus étendu. »

Vu : Le Président de la Thèse,
GASTON JÈZE.

Vu : Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
APPELL.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION : L'utilité des associations de communes	1
PREMIERE PARTIE. — Historique.	
Chapitre I. Tentatives d'association de communes antérieures à la loi de 1884	9
Chapitre II. La réalisation de l'idée d'association de communes dans la loi de 1884	30
Section I. Les conférences intercommunales	30
Section II. Les commissions syndicales	40
DEUXIEME PARTIE. Les syndicats de communes.	
Historique	51
Titre I. De l'autonomie dans le syndicat. Observation préliminaire	
Chapitre I. Administration du syndicat et nomination des membres du comité	56
Chapitre II. Siège et fonctionnement du syndicat	62
Chapitre III. Le budget du syndicat	69
Chapitre IV. Durée du syndicat	75
TITRE II. La tutelle administrative sur les personnes :	78

TITRE III. La tutelle administrative sur les arts .	81
Chapitre I. Mode de création du syndicat	81
Chapitre II. Buts des syndicats	92
Conclusions des chapitres I et II	108
Chapitre III. La personnalité civile et la tutelle administrative	112
Chapitre IV. La situation légale des établisse- ments faisant l'objet du syndicat	115
Chapitre V. Annulation et publicité des délibé- rations du syndicat	122
Chapitre VI. Extension des attributions du syn- dicat	126
Chapitre VII. La dissolution d'office du syndicat	128
TITRE IV. Application possible des lois de 1890 et 1917 aux colonies	130
TROISIEME PARTIE. Rendement pratique de la loi du 13 novembre 1917	133
Conclusion	145

PARIS & COURTRAI
IMPRIMERIE J. VERMAUT

26, RUE LONGUE DES PIERRES, 26

Imprimé en Belgique.

